



BAJNAI LÁSZLÓ

AZ ÉPÍTÉSZETI ÖRÖKSÉG INTEGRÁLT VÉDELME  
AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS ESZKÖZTÁRÁVAL

# II.

*PHD – ÉRTEKEZÉS*



BAJNAI LÁSZLÓ

AZ ÉPÍTÉSZETI ÖRÖKSÉG INTEGRÁLT VÉDELME  
AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS ESZKÖZTÁRÁVAL

# II.

BAJNAI LÁSZLÓ

AZ ÉPÍTÉSZETI ÖRÖKSÉG INTEGRÁLT VÉDELME  
AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS ESZKÖZTÁRÁVAL

II.

*PHD-ÉRTEKEZÉS*

Konzulens: DR. HÜBNER MÁTYÁS  
habil. DLA, Ybl- és Hild-díjas építész, habil. egyetemi tanár,  
okl. építészmérnök, okl. várostervező szakmérnök

Budapest, 2011. február

© Bajnai László, 2011  
© Scholar Kiadó, 2011

Minden jog fenntartva.

Scholar Kiadó, 2011

Felelős kiadó: ÉRSEK NÁNDOR  
Könyvterv: MÁTHE HANGA

ISBN 978 963 244 265 5

TARTALOM

BEVEZETŐ	7
TÉZISEK	19
AZ ÉPÍTÉSZETI ÖRÖKSÉG	11
AZ INTEGRÁLT VÉDELEM	14
AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS	15
AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS MÓDSZERTANA	21
Alapfogalmak: városfejlesztés – ingatlanfejlesztés	23
Az operatív előkészítés legfontosabb eszköze	
a komplex városfejlesztési akcióterv	29
A komplex városfejlesztési akcióterv felépítése	33
<i>A városfejlesztési akcióterület meghatározása</i>	33
<i>A városi szövet jellemzőinek vizsgálata</i>	36
<i>A városi élet életjelenségeinek vizsgálata</i>	46
<i>Városépítészeti koncepció, beépítési koncepció</i>	48
<i>Operatív városfejlesztési koncepció</i>	51
A közszféra városfejlesztési lehetőségeinek meghatározása	52
A magánszféra építési lehetőségeinek meghatározása	62
<i>Pénzügyi koncepció</i>	64
Az akció megvalósításának átfogó pénzügyi terve	65
Pénzügyi forgatókönyv	69

AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS AZ INTEGRÁLT VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁBA ILLESZKEDIK	71		
A KOMPLEX VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓTERVEK MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ESZKÖZTÁRA	75		
A megvalósítás eszközeinek összefüggő rendszerben történő gyakorlati alkalmazása	75		
A megvalósítás eszközeinek analitikus bemutatása	89		
<i>A megvalósítás szervezeti eszközei</i>	89		
A közszféra keretein belül működő hivatali szervezet	90		
Külső vállalkozó megbízása	95		
Önálló városfejlesztő szervezet (városfejlesztő társaság) létrehozása	98		
A városfejlesztő társaság tevékenysége és felépítése	106		
A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság tulajdonosi összetétele	111		
A városfejlesztő társaság jegyzett tőkéjének nagysága és összetétele	125		
A vegyes tulajdonú gazdasági társaságként működő városfejlesztő szervezet társasági formája	127		
A városfejlesztő társaság működési költségei és bevételei	133		
A városfejlesztő társaság személyi állományának szakmai összetétele	138		
<i>A megvalósítás jogi eszközei</i>	143		
Az önkormányzat és városfejlesztő társasága közötti megbízási szerződés minimális szakmai tartalmának sémája	154		
<i>A megvalósítás finanszírozási eszközei</i>	162		
A közszféra közvetlen beruházásával megvalósuló fejlesztések	164		
A megbízott külső vállalkozó által történő finanszírozással megvalósuló fejlesztések	167		
A közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésével történő finanszírozás	169		
A bevált eszköztár létrejötte	176		

BEVEZETŐ	
„Úgy vélem, viszonylag közel járunk az igazsághoz – amely túlságosan bonyolult ahhoz, semhogy megközelítésénél többről lehetne szó –, ha megállapítjuk, hogy a matematikai gondolatok a tapasztalatban gyökereznek, noha a családfa sokszor hosszú és bizonytalan. Az egyszer megfogant eszmék azonban saját külön életet kezdenek élni, amelyet csaknem teljesen esztétikai indítékok kormányoznak, sokkal inkább művészethez, mint bármi máshoz, elsősorban valami tapasztalati tudományhoz hasonlítható módon. Még valamit szeretnék hangsúlyozni, éppen ezen a ponton. Amint valamely matematikai diszciplína saját empirikus forrásától egyre messzebb kerül, vagy még inkább, ha már a második vagy harmadik generációnál tartunk, amelyet a »valóságból« eredő kérdésfeltevések csupán közvetetten inspirálnak, egyre komolyabb veszéllyel kell szembenéznünk. A tárgykör mindinkább pusztán esztétizálóvá, l’art pour l’art-rá válik. Ez még nem okvetlenül baj, ha olyan szomszédos, hozzákapcsolódó területekkel rendelkezik, amelyek megőrizték a tapasztalathoz való közvetlen viszonyukat, vagy ha kivételesen jól fejlett ízlésű kutatók befolyása alatt áll. Azonban rohamosan nő annak a veszélye, hogy az ilyen diszciplína a legkisebb ellenállás irányába fejlődik tovább, hogy a folyam, forrásától nagy távolságban, egy sereg jelentéktelen ágra szakad, különböző részletek és szövödmények szervezetlen tömegévé válik. Más szavakkal a tapasztalati forrástól túlságosan messze vagy túlságosan sok családon belüli, absztrakt kereszteződés után a matematika egy-egy fejezetét az elfajulás veszélye fenyegeti. Kezdetben rendszerint klasszikus a stílus, ha a barokká válás tünetei mutatkoznak: a vészjelek megszólaltak. Könnyű lenne példákkal szolgálni, végigkövetni egy-egy speciális fejezet fejlődését a barokk, sőt a rokokó irányában, azonban ehhez is túlságosan nagymértékben lenne szükségünk a technikai részletekre. Ha bárhol a fejlődésnek erre a fokára érkezünk, egyedüli orvosság a forráshoz való megújuló visszatérés, a tárgykörnek többé vagy kevésbé közvetlenül tapasztalati jellegű eszmékkel való felfrissítése. Meg vagyok győződve arról, hogy a matematika üdeségének és életerejének mindig is ez volt a feltétele, s ez marad a jövőben is.” <sup>1</sup>	
Bevezető	

Amit a fenti szöveg szerzője, Neumann János igaznak és meggondolandónak tartott az egzakt tudománynak – a matematikának – a tapasztalatban gyökerezésére vonatkozóan, az még inkább útmutatásul szolgálhat az olyan kevésbé egzakt területek elméleti kérdéseiben, mint amilyen az urbanisztika, az építészeti örökség védelme és a városfejlesztés.

Ezért az idézett gondolatokat szem előtt tartva arra törekszem, hogy amennyire Értekezésem tárgyának sajátosságai ezt egyáltalán értelmezhetővé teszik, Értekezésemben a lehető leginkább a fellelhető eredeti forrásokhoz, a tapasztalaton alapuló eszmékhez és a gyakorlathoz kapcsolódva fejtssem ki mondanivalómat.

TÉZISEK

I. Tézis:

Az építészeti együttesek az építészeti örökség kiemelkedő jelentőségű részét alkotják a városrehabilitációs gyakorlat és az integrált védelem szempontjából.

II. Tézis:

A városfejlesztés a városi szövet új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi szövet megújult darabjának előállítása a városrehabilitáció.

III. Tézis:

A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete, a városi élet anyagi hordozója, amellyel kölcsönhatásban létezik.

IV. Tézis:

Különböző városokban és ugyanazon városok különböző helyszínein nem lehet egymással teljesen azonos városi „szövetdarabokat” találni a III. tézis szerint definiált városi szövetből.

V. Tézis:

A városfejlesztés és a városrehabilitáció keretében történő fizikai beavatkozások a városi szövet fizikai átalakítására irányulnak a városi élet fizikai feltételeinek javítása érdekében.

VI. Tézis:

Az urbanisztika elméletének és gyakorlatának múltja azt jelzi, hogy a nyugati civilizációban a városfejlesztés általános célja végső soron általában az, hogy a városi szövet olyan fizikai keretet alkosson a városi élet számára, amely

- szép,
- egészséges (higiénikus),
- kényelmesen használható.

VII. Tézis:

Az elmúlt másfél évtized folyamán kialakult – és egyre jobban terjed – Magyarországon az építészeti örökség integrált védelmének szolgálatára alkalmas operatív városfejlesztés bevált módszertana és eszköztára, amely a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapul.

AZ ÉPÍTÉSZETI ÖRÖKSÉG

Az Európa Tanács tagállamai – akkor még Magyarország nélkül – 1985. október 3-án Granadában írták alá az európai építészeti örökség integrált védelmének alapidokumentumát, az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) 121. számú Egyezményét (a továbbiakban: Egyezmény) az Európai építészeti örökség védelméről. Ennek utolsó bekezdése szerint az Egyezmény angol és francia nyelven készült, mindkét szöveg egyaránt hiteles.

Jelen Értekezés alapjául az Egyezmény eredeti, francia nyelvű szövege szolgált.

Az Európa Tanácsba történt felvétele után a Magyar Köztársaság is aláírta az Egyezményt.

Értekezésem tárgya szempontjából az Egyezményben foglaltakból kiemelkedő jelentőségük van az alábbiaknak:

A bevezető rész negyedik bekezdése rögzíti, hogy az Egyezmény az ET 1976. április 14-én elfogadott (76) 28. számú Határozatára tekintettel készült, amely a nemzeti szintű törvényi és jogszabályi rendszereknek az építészeti örökség integrált védelmi követelményeivel való harmonizálására vonatkozik.

Az Egyezmény 10. cikkelye szerint minden aláíró tagállam kötelezettséget vállal, hogy olyan politikákat fogad el az építészeti örökség integrált védelmére vonatkozóan, amelyek:

1. a területfejlesztés, valamint a városrendezési tervezés és a városfejlesztés lényeges célkitűzései közé helyezik az építészeti örökség védelmét, és biztosítják ennek a követelménynek a figyelembevételét mind a rendezési és fejlesztési tervek kidolgozásának, mind az építési munkák engedélyezésének különböző fázisaiban;
2. az építészeti örökség helyreállítására és fenntartására irányuló programokat idéznek elő;

- 3. a kulturális, a környezetvédelmi és a területfejlesztési tárgyú politikák kiemelkedő elemévé teszik az építészeti örökség megőrzését, élettél való megtöltését és előnyös tulajdonságainak bemutatását;
- 4. a területfejlesztés, valamint a városrendezési tervezés és a városfejlesztés keretében, amennyiben lehetséges, elősegítik azon épületek megőrzését és hasznosítását, amelyek saját jelentősége ugyan nem indokolja védelmüket a jelen Egyezmény 3. cikkelyének 1. pontja szerint (vagyis jogszabály alapján nem védettek), de értéket képviselnek a városi vagy a vidéki környezet szempontjából;
- 5. elősegítik a hagyományos építési technikáknak és építőanyagoknak az építészeti örökség jövője szempontjából elengedhetetlen alkalmazását és fejlesztését.

Az Egyezmény 11. cikkelye szerint minden aláíró tagállam kötelezettséget vállal, hogy az örökség építészeti és történeti jellegének messzemenő figyelembevételével elősegíti:

- a védett javak hasznosítását a mai igényekkel számot vetve;
- a régi épületek átalakítását az új használati módoknak megfelelően, amennyiben ez indokoltnak bizonyul.

A Granadai Konvencióban a megőrzendő építészeti örökség fogalmának kiterjesztett értelmezése döntő jelentőségű változást hozott az 1970-es éveket megelőző korszakot jellemző – elsősorban az országos szinten, jogszabállyal védett műemlékek megóvására összpontosító – szemlélettel és gyakorlattal szemben. Ez tette lehetővé a mai Európai Unió területén uralkodóvá vált városrehabilitációs és építészeti értékvédelmi gyakorlat széles körű elterjedését a XX. század utolsó évtizedeiben. Az Egyezmény 1. cikkelyének 2. pontja szerint ugyanis az „építészeti örökség” fogalmába nemcsak a műemlékek (1. pont) és a kultúrtájak (3. pont) tartoznak bele, hanem az építészeti együttesek is. Ezeket az Egyezmény így határozza meg: városi vagy vidéki épületek homogén

csoportosulásai, amelyek történelmi, régészeti, művészeti, tudományos, társadalmi vagy műszaki jelentőségük miatt figyelemreméltóak, és kielégítő mértékben összefüggő rendszert alkotnak, hogy topográfiaiilag lehatárolhatóak legyenek.

Az európai gyakorlatban az építészeti együttesek fogalma szorosan összefonódott az integrált védelemével, mivel a jogszabályokkal védett műemléki értékekkel szemben ez a kategória nagyon rugalmasan értelmezhető, így kicsúszik a közigazgatási definíciók kötöttségeinek hálójából, és nagyon sokféle térbeli entitásra alkalmazkodik egy épülettömbtől kezdve egy városnegyeden vagy városrészen át akár egy egész faluig vagy városig.<sup>2</sup> Az építészeti örökség körébe tartozó építészeti együttesek tehát a városi szövet különböző nagyságú darabjainak meghatározó jelentőségű részét tehetik ki nem csak minőségi, de akár mennyiségi szempontból is, akár a jogilag védett műemlék objektumokkal, akár nélkülük.



## AZ INTEGRÁLT VÉDELEM

Az integrált védelem a régi épületek és épületegyüttesek megóvása, helyreállítása, rehabilitációja annak érdekében, hogy a modern társadalom számára használhatóvá tegyük és beillesszük – integráljuk – őket a vidék és a városok rendezésébe és fejlesztésébe az épülettömb léptékétől a régióig.

Az örökség integrálásának gondolata, amely hosszabb ideje jelen van a kortárs rendezési és fejlesztési tervezésben, annak kapcsán került előtérbe, hogy nyilvánvalóvá vált: a történeti építészeti együttesek megőrzése sokkal komplexebb probléma, mint az egyes műemlékeké, és védelmüket sokkal nehezebb úgy kezelni, hogy múzeummá változtatjuk őket.

Már az Athéni Charta konferenciáján felmerült ez a kérdés. G. Nicodemi az elsők között fogalmazta meg az integrált védelem céljait, miszerint „nem arról van szó, hogy a műemlékeket az életen kívül helyezzük ... Tudni kell megérteni őket, és élő helyet adni nekik egy élő városban”. A XX. század utolsó három évtizedében az 1950-es és 1960-as évek brutális újjáépítési gyakorlatának visszahatásaként és a gazdasági válság következtében előtérbe kerültek az építészeti örökség kulturális és gazdasági értékei, aminek következtében az építészeti örökség integrált védelme Európában a városrendezés és városfejlesztés lényeges dimenziójává vált. Az integrált védelem az építészeti örökség védelmezőit, a városrendezőket és városfejlesztőket szorosan összekapcsolva, speciális jogi, finanszírozási, közigazgatási és technikai eszközöket követel.<sup>3</sup>

## AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS

Az operatív városfejlesztés a közsféra által irányított, illetve ellenőrzött akciók együttese, amelyek tárgya rendezett városi területek, új vagy megújult (felújított, restaurált, rehabilitált) épületek, épületegyüttesek – beleértve az építészeti örökség részét képező építészeti együtteseket is – előállítása.<sup>4</sup> Az új vagy megújult épületek, épületegyüttesek mellett – velük összehangolva – az operatív városfejlesztés az új vagy megújult közterületeket és más – nem közösségi tulajdonú – épített tereket is előállít.

Az operatív városfejlesztés tehát már a definíció szintjén összefonódik az építészeti örökség integrált védelmével, hiszen a megújult (felújított, restaurált, rehabilitált) épületek, épületegyüttesek – amelyek körébe fogalmilag beletartoznak a Granadai Konvenció szerinti építészeti együttesek is – előállítása nélkül az operatív városfejlesztés nem lenne értelmezhető.

Az operatív városfejlesztés sokféle – elvben használható – eszközét a fejlett nyugat-európai gyakorlat tükrében áttekintve megállapítható, hogy közülük az elmúlt négy évtizedben legszélesebb körben talán a franciaországi összehangolt városfejlesztési terület – a zone d'aménagement concerté (ZAC) – fejlesztése kapcsán kialakított eszközrendszer vált használatossá, amely egyben a bevált magyarországi gyakorlat előképe is.

A Magyarországon Aczél Gábor és Bajnai László által kialakított, bevált hazai módszertant és eszköztárat – ami a városfejlesztési akcióterületek komplex városfejlesztési akciótervek alapján történő fejlesztését teszi lehetővé – a ZAC modellhez kapcsolódva kifejlesztett európai módszertannak és eszköztárnak a hazai gazdasági és jogi szabályozási környezetbe történő integrálásával hozták létre az elmúlt két évtized során.

Ez a módszertan és eszköztár 2003-tól szervesen beépült az Európai Unió Magyarországon alkalmazott városrehabilitációs támogatási mechanizmusának szakmai feltételrendszerébe<sup>5</sup>, amivel a finanszírozás korábbi nehézségei egy időre jelentős mértékben enyhültek. A módszertan és az eszköztár hatékony használata érdekében azonban még sok az elvégzendő feladat, amit a

szakmai ismeretek terjesztésével jelen Értekezésemmel is szeretnék elősegíteni. Az Értekezésemhez csatolt portfólióm anyaga illusztrálja a beépülés folyamatának egyes fontos mérföldköveit, és felvázolja a jelzett tennivalókat, azonban disszertációmnak nem képezi elsődleges tárgyát a bevált módszertan és eszköztár szakpolitikába történő beépülési folyamatának a teljesség igényével történő részletes ismertetése, ezért azzal itt nem foglalkozom részletesebben. A folyamat néhány alapvető mozzanatának, elemének ismertetése azonban megkerülhetetlennek tűnik. Ilyen például magának a városfejlesztésnek a definíciója és annak beépülési folyamata.

A városfejlesztést magát a fejlett európai gyakorlat és a hozzákapcsolódó elmélet alapján *Városfejlesztés* című könyvemben 2007-ben<sup>6</sup> úgy definiáltam, hogy „a városfejlesztés tárgya az épületek és az általuk létrehozott épített terek által alkotott városi szövet átalakítása annak érdekében, hogy a város egy olyan új vagy megújított darabját valósítsuk meg, ahol jó – vagy a korábbinál jobb – élni.”

Az említett definíciót tovább részleteztem, és bővebben kifejtettem a 2009-ben megjelent, a mellékelt portfóliómban bemutatott, *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság* című könyv<sup>7</sup> előszavában: „A városfejlesztés a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi szövet egy megújult darabjának előállítása a városrehabilitáció.

A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete – a városi élet anyagi hordozója.

A városfejlesztés és a városrehabilitáció keretében történő fizikai beavatkozások a városi szövet fizikai átalakítására irányulnak a városi élet fizikai feltételeinek javítása érdekében.”

A fenti, 2009-es definícióm vált a szakértői és szerzői közreműködésemmel készült, integrált városfejlesztési stratégiákra (IVS), akcióterületi tervek-re (ATT) és városfejlesztő társaságokra vonatkozó, a megvalósításorientált városfejlesztési stratégiák, valamint az EU-támogatások felhasználásával történő operatív városfejlesztés magyarországi eszköztárára vonatkozó, 2009-ben kiadott minisztériumi szakpolitikai útmutatás, a *Városfejlesztési kézikönyv*<sup>8</sup> fogalmi alapjává az alábbi konkrét megfogalmazásban:

„A jelen kézikönyv alkalmazása szempontjából a városfejlesztés a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítását jelenti. Ezen belül a városi

szövet egy megújult darabjának előállítását nevezi jelen kézikönyv városrehabilitációnak.

A városi szövet az épületek és az épületek által alkotott épített terek együttese, a helyi társadalom életének és működésének fizikai kerete – a városi élet anyagi hordozója.

[...]

A városfejlesztés és a városrehabilitáció keretében történő fizikai beavatkozások a városi szövet fizikai átalakítására irányulnak a városi élet fizikai feltételeinek javítása érdekében.”

A fenti definíciók jelentőségét az adja, hogy a gyakorlatból táplálkozó elméletre támaszkodva megfogalmazott, általános érvényű, egyszerű meghatározásokra rendkívül összetett, sokrétű szakmai tevékenység építhető azonos alapokon és logikával, de teljesen különböző konkrét tartalmakkal, az egyes fejlesztési helyszínek egymástól eltérő adottságainak megfelelően.

Másrészt az alapvető fogalmak meghatározása, és az ebből következő alkalmazási logikák világossá teszik egyes városfejlesztéshez kapcsolódó kérdések – például pályázati útmutatókban megjelenő „szakmai” követelmények – általánosításokon alapuló beállításainak szakmai korlátait is.

A leírtak alapján ugyanis világosan láthatóvá válik, mennyire lehet az urbanisztikát és benne a városfejlesztést tiszta tudományként felfogni, amely bizonyos tudományos algoritmusok alapján, a konkrét adottságok ismerete nélkül is helyesen tud megválaszolni lokálisan felmerülő kérdéseket, vagy mennyiben célszerű inkább úgy tekinteni rá, mint tapasztalatokon alapuló elméletre, amely a lehetőségek keretei között pluridiszciplináris együttműködéssel hasznosítja a modern természettudományok és társadalomtudományok egyes esetekben alkalmazható vívmányait is a helyi adottságoknak megfelelő konkrét válaszok megfogalmazása során.

A bemutatott definíciók arra az analógiára épülnek, hogy a városi szövet ugyanúgy a városi élet fizikai kerete, hordozója, mint ahogy az emberi test az emberi élet fizikai hordozója.

A tudomány nem tudja definiálni az életet. A tudomány csak az emberi testet tudja meghatározni, ami az emberi élet fizikai hordozója. Bár a tudomány több szempontból és több szinten ad erre többféle definíciót, végeredményben azonban mégis megállapítható, hogy az emberi testet magában fog-

láló anyagi világnak a tisztán fizikai–matematikai (természettudományos) definíciója sem kielégítő és közel sem teljes, még napjainkban sem. A rendelkezésre álló fizikai–matematikai definíciók csak a maguk sajátos szintjén érvényesek. Miközben a hétköznapi életünket és a kényelmünket biztosító technológiák nagy részét leíró fizika már régen meghaladottá vált a modern természettudomány olyan vívmányai következtében, amelyeket maguk a tudósok sem mindig értenek tökéletesen. A legújabb eredményekkel kapcsolatban sem tudjuk például, hogyan egyeztethető össze a „kerek egészet” alkotó világ két különböző leírása, a kvantummechanikai és a relativitáselméleti, mint ahogy többek között azt sem tudjuk biztosan, mi okozza a gravitációt. Hagyományos természettudományos ismereteink ugyanakkor elégségesek ahhoz, hogy technológián alapuló társadalmunk létezni tudjon, és kényelmessé tegye hétköznapi életünket. Mindez annak ellenére így van, hogy a matematika és a fizika több évezredes múltra visszatekintő egzakt tudomány.

A matematikával és a fizikával szemben a ma urbanisztikának nevezett, sokkal kevésbé egzakt komplex szakterület nem több évezredes, hanem előzményeivel együtt bő fél évezredes múltra tekinthet vissza.

Az urbanisztika elmélete az 1867-ben megjelent *Téoría general de la Urbanización* című művel született meg. Szerzője, Ildefonso Cerdá spanyol mérnök készítette el Barcelona bővítésének városrendezési tervét 1859-ben, melynek megvalósítása már javában zajlott, amikor megjelent paradigmatis könyve. Olyan műről van szó, amely a gyakorlatból indul ki, és azáltal is nyer igazolást, vagyis a városfejlesztési tervből, amit a szerző készített, és amelynek megvalósítása a szerző közreműködésével folyamatban volt az elméleti mű megírásakor. A *Téoría general de la Urbanización* használta elsőként tudatosan és szisztematikusan az urbanizáció kifejezést mint kulcsszót, meghatározva a közsféra tudatos és összefüggő városfejlesztési tevékenységének fő irányvonalát. Egy tevékenységét, amely a városrendezési terv által előzetesen definiált konkrét városfejlesztési célokat kíván megvalósítani.

Cerdá paradigmatis könyvét és a későbbi alpműveket (mint például *Sitte Der Stadtebau* műve vagy le Corbusier *La Cité Radieuse* című alkotása) a korábbi négy évszázad építészeti Értekezései és utópiái előzték meg. Az említett négyszáz év két alpműve a következő volt:

- Leon Battista Alberti *De re aedificatoria* (magyarul: „Az építés kérdéséről”) című műve (1485-ben jelent meg Firenzében) és
- Morus Tamás *Utópia* című műve, mely 1516-ban jelent meg Louvainben.

Nyilvánvaló, hogy az urbanisztika ugyanúgy nem tud tudományos választ adni arra a kérdésre, hogy mi a városi élet, mint ahogy a nála jóval nagyobb múlt-ra visszatekintő természettudomány sem tudja meghatározni az emberi élet mibenlétét. Ahogyan az emberi élet fizikai kereteit adó emberi testnek a teljes értékű tudományos meghatározásával is adós a több évezredes múltra visszatekintő egzakt természettudomány, ugyanúgy a városi élet fizikai keretei sem írhatók le tértől, időtől, konkrét körülményektől függetlenül általános érvénnyel és tökéletes tudományos megbízhatósággal az urbanisztika viszonylag fiatal tudományos eszköztárával.

Azonban ugyanúgy, ahogyan mai ismereteink szintjén a természettudományok is megválaszolják az emberi élet anyagi keretével kapcsolatos kérdéseket, hosszabbá, egészségesebbé és kényelmesebbé téve életünket, az urbanisztika is ad a gyakorlatban használható és a tudományos ismeretek mai szintjének megfelelő válaszokat a városi élet fizikai keretével kapcsolatos kérdésekre, amivel egészségesebbé, kényelmesebbé téve a városi életet, meg tud felelni gyakorlati céljainak.

Az analógia szerint az élet ezen, egyénenként-helyenként változó adottságú fizikai kerete az, amit ismereteink adott szintjén mindkét esetben konkrétan meg tudunk ragadni: a városban csakúgy, mint az emberben is. Ezt az egyedi/helyi fizikai keretet tudjuk kezelni, jobbá tenni mai ismereteink és eszközeink szintjén, hogy az általa hordozott emberi élet jobb legyen, ahogy a gyógyítás és az orvostudomány tárgya az egyedi és megismételhetetlen emberi test jobbá tétele révén az egyedi és megismételhetetlen emberi élet jobbá, egészségesebbé tétele.

A városi élet fizikai kerete, a városi szövet ebben az értelemben képezi az operatív városfejlesztés tárgyát.

A városi szövet a legáltalánosabban alkalmazható definíció szerint – az urbanisztikát megalapozó művek, valamint a gyakorlat alapján – az épületek, valamint az épületek által meghatározott épített terek komplex együttese, ami

jellemző tulajdonságainak köszönhetően végtelen változatosságot mutat (például elhelyezkedése, elemeinek funkciói, fizikai állapota és tulajdonjogi jellemzői, szintterület-sűrűsége, morfológiai tulajdonságai, tipológia jellemzői szerint).

Az operatív városfejlesztés mindig ezt a városi szövetet alakítja át a város új vagy megújított részeit létrehozva, lényegében azonos általános célok érdekében.

Megfigyelhető ugyanis, hogy Európában a városfejlesztés általános céljai végső soron szinte mindenütt ugyanazok voltak a XIX. és a XX. század folyamán, vagyis hogy a városi szövet olyan fizikai keretet alkosson a városi élet számára, amely

- szép,
- egészséges (higiénikus),
- kényelmesen használható.

A városfejlesztés általános céljainak konkretizálása különböző helyszínek rendezési és fejlesztési terveiben történhet meg a helyi adottságoknak megfelelően, magában foglalva az építészeti örökség integrált védelmét is. Ezeknek a céloknak a közszféra irányításával történő aktív valóra váltását szolgálja az operatív városfejlesztés.

Amennyiben meg kívánjuk őrizni építészeti örökségünket, hatékony segítséggül szolgálhat az operatív városfejlesztés bevált módszertanának és eszköztárának alkalmazása, ami Európában több mint fél évszázada, Magyarországon két évtizede állja a próbát.

Jelen Értekezésemben és portfóliómban ezt a módszertant és eszköztárat mutatom be a kifejtése és elterjesztése során kifejtett gyakorlati és elméleti munkásságom alapján.

AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS MÓDSZERTANA

A városfejlesztés területén a rendszerváltozás utáni jellegzetes önkormányzati magatartást mi sem jellemzi jobban, mint az egyik önkormányzat esetleges aktív városfejlesztési szerepvállalását felvető kérdésre adott tipikus válasz: „köszönjük a javaslatot, de nálunk a városfejlesztés ügye már megoldódott, elkészült az általános városrendezési terv”. Az életből vett példa tartalma szélsőséges helyzetet jelez. Egy európai iskolákban tanult fiatalabb hazai szakember képzeletét ma már messze meghaladná, hogy egy ilyen mondat elhangozhat, vagy egy önkormányzati vezető levelébe bekerülhet egy európai országban. A ‘90-es években mégis általánosan jellemző volt a benne megnyilvánuló szemlélet. Lényegében ugyanaz az önkormányzati gondolkodásmód mutatkozott meg ilyen szélsőségesen, mint ami szalonképebben, a korszerű piacgazdasági gondolkodás látszatát keltve, a szakmaiság álarca mögé bújva sokkal gyakrabban elhangzott az építészeti örökség integrált védelmét lehetővé tevő, kifejezetten bonyolult, nagy volumenű és hosszú idő alatt megvalósítható, hosszú idő alatt megtérülő, jelentős infrastrukturális beruházásokat igénylő komplex városfejlesztési akciók tekintetében is, annak indoklására, hogy a közszférának, és különösen az önkormányzatnak miért nem kell semmit sem tennie. Így hangzott: „mi egy dinamikusan fejlődő város vagyunk, a befektetők egymásnak adják a kilincset a városházán, a piac mindent megold, nincs itt szükség aktív önkormányzati részvételre a városfejlesztésben; vannak szabályozási terveink, várjuk a befektetőket, akik megvalósítják”.

Ezzel a passzív magatartással szemben a Ferencváros, Zalaegerszeg és Mosonmagyaróvár önkormányzata a komplex városfejlesztési projektek tekintetében felismerte a következőket:

A fejlesztéseket megalapozó városrendezési tervekben rögzített önkormányzati városfejlesztési elképzeléseket meg kell valósítani.

A megvalósítás folyamata az operatív városfejlesztés. A nem városi rangú települések településrendezési terveiben rögzített fejlesztési elképzelések megvalósítására, a településfejlesztésre ugyanez a logika érvényes.

Az operatív városfejlesztést, településfejlesztést a települési önkormányzatnak kell kézben tartania és irányítania.

A komplex városfejlesztési akciók végrehajtására irányuló operatív városfejlesztés során az önkormányzatnak a fejlesztés folyamatát addig a pontig kell elvinnie, ahol a magánszféra vállalkozásai be tudnak kapcsolódni, mert az építkezés minden műszaki-fizikai és építési jogi előfeltételét biztosítva megteremti a tevékenységükhöz nélkülözhetetlen építési lehetőségeket.

Az operatív városfejlesztés hatékonyan elősegíti az építészeti örökség integrált védelmét.

Egy összetett műszaki és funkcionális tartalmú fejlesztés hatékony megvalósítása csak világosan meghatározott, biztos alapokra építhető.

A komplex városfejlesztés egy különböző tartalmú és jellegű elemekből összetevődő projektsomag összehangolt megvalósítása egy bizonyos városrészben a városi szövet átalakítása érdekében. Azt, hogy az említett „csomag” konkrétan mit tartalmaz, az adott területre vonatkozó városrendezési terv, és a megvalósítására irányuló komplex városfejlesztési akcióterv tartalma határozza meg. A projektek között szerepelhet például a közművek, a közlekedési hálózat, a zöldfelületi rendszer fejlesztése vagy helyreállítása, közcélú létesítmények felépítése vagy felújítása, különböző funkciójú épületek felépítése vagy felújítása a legkülönfélébb összetételben, funkcióban, építészeti és városépítészeti megformálásban, volumenben, esztétikai és műszaki színvonalon vagy bonyolultsági fokon, a konkrét önkormányzati fejlesztési elképzelésnek és településrendezési tervnek megfelelően.

Annak érdekében, hogy egy fejlesztést megalapozó városrendezési tervben (településszerkezeti és szabályozási terv annak összes alátámasztó dokumentumával és mellékletével) a településrendezési tervezés eszközeivel meghatározott tényleges városrendezés – vagyis városfejlesztés – célállapota eléréséhez vezető folyamat (az operatív városrendezés, illetve városfejlesztés) helyesen értelmezhető és hatékonyan végrehajtható legyen, elengedhetetlen az alapfogalmak és az alapvető szerepek tisztázása. A fejlesztés hatékony megvalósításához szükséges biztos alapok lerakása a városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés fogalmainak megértésével és világos meghatározásával kezdődik.

ALAPFOGALMAK: VÁROSFEJLESZTÉS – INGATLANFEJLESZTÉS

Az önkormányzati fejlesztési elképzelések alapján a fejlesztéseket megalapozó városrendezési tervekben az egyes városrészekre megfogalmazott, a jövőben elérendő célállapot nagyszámú és sokféle elemből tevődik össze. Az adott elemeket és tulajdonságait jellemző minőségi és mennyiségi paraméterek jelentős mértékben eltérnek azoktól, amelyek a kiinduló állapotot és annak elemeit jellemzik. A kiinduló helyzet és a célállapot eltérései között mindig megjelenik a terület egésze vagy egy része tekintetében az eredeti és a fejlesztés eredményeként kialakult telekstruktúra eltérése. Az a sokszereplős, tervszerűen végrehajtott, összehangolt tevékenységet jelentő folyamat, amely a kiinduló állapotból a célállapot eléréséhez vezet, nem más, mint maga az operatív városfejlesztés. Az Athéni Charta városépítészeti elveinek túlhaladottá válása következtében a fejlesztés eredményeként előálló célállapottal szemben alapkövetelmény, hogy az új vagy megújított városi szövet funkcionális, társadalmi és gazdasági szempontból a lehető legvegyesebb összetételű legyen, és ezáltal nemcsak fizikai értelemben, hanem funkcionális szempontból, társadalmi, kulturális és gazdasági dimenzióban is integrálódjon a város egészének életébe. A városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítása tehát egy komplex egészet alkotó városfejlesztési célrendszer valóra váltását jelenti. A viszonylag nagy kiterjedésű összefüggő városrészek létrehozására vagy megújítására irányuló operatív városfejlesztés tehát a városi szövet elérendő célállapotának komplexitása miatt egyúttal mindig komplex is.

Egy ilyen összetett és hosszan tartó, nagy léptékű folyamat, amely sok eltérő motivációjú szereplő közreműködését feltételezi, nem működhet eredményesen, ha nem tisztáztak az alapvető fogalmak, szerepek és érdekeltségek. Mivel a városi szövet kiinduló állapotára jellemző telekstruktúra átalakításával létrejövő új beépítés kialakítása az építési vállalkozások és az ingatlanfejlesztők közreműködése nélkül ugyanúgy nem képzelhető el, mint egy sor önkormányzati kompetenciába tartozó feladat elvégzése nélkül, az operatív városfejlesztésben szükség van a közszféra és a magánszféra együttműködésére.

A fejlett európai gyakorlatban kialakult világos alapfogalmakra, jól megértett motivációkra és szerepekre minden egyes konkrét esetben felépíthető az a



strukturált (az egyes fejlesztések adottságainak megfelelően szervezett és szabályozott) együttműködés, amely az eredményesség és a hatékonyság egyik előfeltétele.

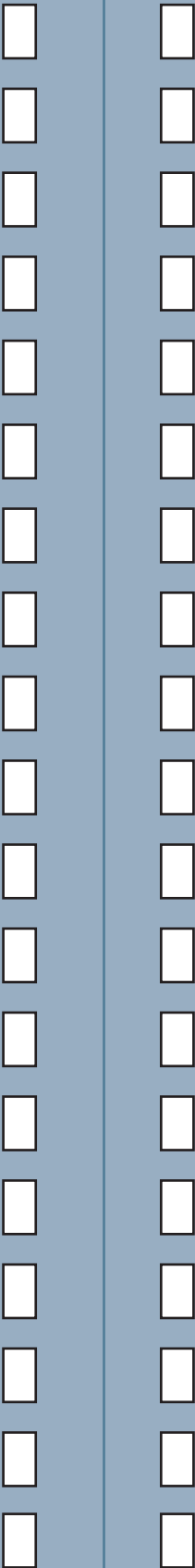
A helyi önkormányzatokat nemcsak Magyarországon, hanem az EU legfejlettebb alapító országaiban is az jellemzi, hogy lehetőségeik általában szűkösebbek fejlesztési igényeiknél<sup>9</sup>, így elsősorban a magánszférával való együttműködésre alapozhatják a településrendezési tervekben megfogalmazott komplex településfejlesztési célkitűzéseik valóra váltását. Ebben az együttműködésben azonban két ellentétes motivációt kell összebékíteni egy operatív városfejlesztési folyamat koherens rendszerében: a közszféra szereplőinek feladata a közjó szolgálata, míg a magánszféra vállalkozásait a lehető legnagyobb profit elérése motiválja.<sup>10</sup>

A „városfejlesztés” és az „ingatlanfejlesztés” fogalmainak meghatározásában ezek az eltérő motivációk képeződnek le.

A városfejlesztés általában egy nagyobb összefüggő területre – városrészre – terjed ki, aminek indokolt esetben, elvileg még városfejlesztésként értelmezhető legkisebb területi kiterjedése egy átlagos belterületi fejlesztés esetében egy telektömb lehet.

Általában operatív városfejlesztés történik mindig, amikor a város területén történő fejlesztési beavatkozás egy viszonylag nagy, számos ingatlant lefedő összefüggő területen vagy annak egy részén azzal a szándékkal változtatja meg az eredeti telekosztást, hogy meggyorsítsa a városi szövet mutációinak „normális körülmények” között lassú és véletlenszerű folyamatát, hogy az átalakulás gyorsabban haladjon az adott területre vonatkozóan megfogalmazott közérdekű célok felé.<sup>11</sup>

Ingatlanfejlesztésen egy olyan projekt értendő, amely mindig az ingatlanfejlesztési projektet magában foglaló városfejlesztési akcióterületnél kisebb területen valósul meg. Az ingatlanfejlesztés általában térben jól körülhatárolt projekt, amely egy vagy néhány ingatlanon valósul meg. A nagyvárosokban előforduló összetettebb, illetve autópálya-csomópontoknál megvalósuló monofunkcionális kereskedelmi ingatlanfejlesztési projektek igen nagy méretet is elérhetnek, és ezért településfejlesztési, városfejlesztési projekteknek is nevezik őket. Amikor a projektek ezt a nagyságrendet elérik, és településszerkezeti léptékben is „látszanak”, ez a fogalomhasználat ebből a szempontból in-



dokolt lehet, a tevékenység összes itt szereplő jellemzője alapján azonban tartalmilag itt is a lényegét jobban kifejező ingatlanfejlesztés kifejezés használata a megalapozottabb. Az említett határeseteket kivéve az ingatlanfejlesztési projektek lényegéhez tartozik a jól körülhatárolható, viszonylag kis térbeli kiterjedést jelentő projektméret. Ezt tudják finanszírozni azok a kis és közepes méretű építési vállalkozások, amelyek a piaci szereplők többségét alkotják az építőiparban, és ez biztosítja számukra, hogy belevághassanak egy finanszírozási és megtérülési szempontból kezelhető, alacsony kockázatot jelentő, viszonylag jól kiszámítható projektbe.

A komplex tartalmú operatív városfejlesztést tisztán pénzügyi szempontból tekintve a térben és időben nagyon változatos képet mutató európai tapasztalatok tükrében látható, hogy egy városfejlesztési akció végrehajtásával közvetlenül előállítható fejlesztési bevételek, és a fejlesztési bevételek eléréséhez szükséges fejlesztési kiadások egyenlege pozitív előjelű, negatív előjelű, vagy nulla is lehet. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy az ingatlanpiaci szempontból a legpiacképesebb tartalommal, a legjobb helyen, a legjobb időben megvalósuló városfejlesztési akciók kivételével, az akcióterületen felmerülő összes költséget figyelembe véve az említett egyenleg az esetek többségében negatív előjelű. A negatív előjel azonban önmagában nem lehet akadálya egy komplex városfejlesztési akció megvalósításának, hiszen a közszféra által végzett közérdekű tevékenység lényegéhez hozzátartozik, hogy akkor is el kell végezni, ha a végrehajtás során kevesebb közvetlen bevétel képződik, mint amennyi kiadás jelentkezik. A bevételek jelentőségét ebben a tevékenységi körben nem a lehető legnagyobb profit elérésének lehetősége adja, hanem az a logikai összefüggés, hogy a városrendezési tervben megfogalmazott közérdekű önkormányzati városfejlesztési célok elérése összességében annnyival kevesebbe kerül, mint amennyi bevételt a fejlesztés végrehajtása során a fejlesztés révén közvetlenül elő lehet állítani.

A városfejlesztési akció keretében képezhető közvetlen fejlesztési bevételek, és a jelentkező fejlesztési kiadások egyenlegének előjelét döntően meghatározza a komplex városfejlesztési akció konkrét tartalma. Vannak olyan esetek, amikor a közszféra komplex városfejlesztési elképzelése tisztán pénzügyi szempontból nyilvánvalóan veszteségesen valósítható meg. Ilyen például egy nehéz városrehabilitációs akció. A megvalósítás kényszere azonban a parancsoló szükségszerűség súlyával nehezedik az önkormányzatra, a városi szövet

pusztulásának megállítása, vagy a településrészben felgyorsult kedvezőtlen társadalmi és gazdasági folyamatok megváltoztatása érdekében.

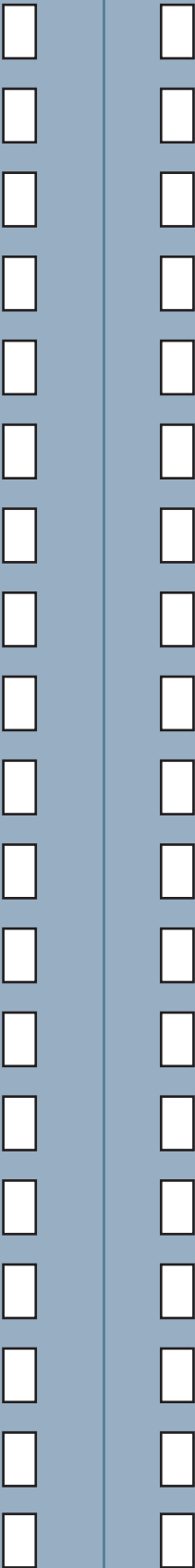
Ingatlanfejlesztésen ezzel szemben pénzügyi szempontból egy olyan projekt érthető, amelynek megvalósítása jól kalkulálható profitot eredményez. A vállalkozás lényegével nem egyeztethető össze, hogy a vállalkozási tevékenység előre eltervezett veszteséget állítson elő.

A városfejlesztés célja általában egy komplex építési program végrehajtása egy nagyobb összefüggő területen, aminek megvalósítása egy évtizednyi vagy hosszabb időt is igénybe vehet.

Az ingatlanfejlesztés célja ezzel szemben alapvető motivációjából következően mindig egy térben és időben jól körülhatárolt projekt megvalósítása, amit egy kisebb területen viszonylag rövid idő alatt végre lehet hajtani.

A városfejlesztés tartalmát az adott településrészre vonatkozó rendezési tervben foglalt komplex program megvalósítása képezi. A városfejlesztés mindig egy adott településrész komplex fejlesztésére vagy rehabilitációjára irányul, konkrét funkcionális tartalma a településrendezési tervnek megfelelően lehet például településközpont fejlesztése, illetve rehabilitációja, különböző kategóriájú lakóterületek fejlesztése, illetve rehabilitációja, turisztikai vagy rekreációs célú települési területek fejlesztése, illetve rehabilitációja, ipari területek (parkok), pl. technológiai parkok, „technopolok” „zöldmezős” fejlesztése vagy „barnamezős” rehabilitációja stb.

A városfejlesztés keretében egy komplex tevékenység összehangolt megvalósítása történik. A közterületi infrastruktúrák építése és fejlesztése, rendezett közterületek kialakítása, a rendezési terv szerinti szükséges bontások elvégzése és az ingatlanfejlesztésekhez, építési vállalkozásokhoz szükséges új építési telkek kialakítása. A folyamat eredményeként az adott településrész településrendezési tervének megfelelő infrastruktúrával ellátott építési telkek, építési lehetőségek kerülnek kialakításra, és az ingatlanfejlesztők és építési vállalkozások felé értékesítésre. Az új építési telkek egy olyan új vagy megújult városi szövetben jelennek meg, amelynek közterületeit a rendezési tervnek megfelelő paraméterekkel fizikailag is kialakították (útként, járdaként, zöldfelületként, sétálóutcaként, parkként stb.). Az egyes építési telkeken az ingatlanfejlesztés keretében valósul meg a településrendezési terv által lehetővé tett ingatlanfejlesztési, építési projekt, például egy társasház, irodaház vagy üzletközpont.



A komplex városfejlesztési tevékenységben említett elemeknek – a rendezési tervben megfogalmazott fejlesztési elképzelésnek megfelelően – műszaki, városrendezési és pénzügyi szempontból összefüggő rendszert kell alkotniuk, abból a célból, hogy megvalósításuk révén a rendezési tervben meghatározott építési telkek, illetve építési lehetőségek jogilag és fizikailag egyaránt előállításra kerüljenek, mégpedig a tervezett pénzügyi paraméterekkel.

Az ingatlanfejlesztés tartalmát ezzel szemben általában egy-egy épület, épületegyüttes vagy épületcsoport megépítése jelenti a városfejlesztési akción belül. Az ingatlanfejlesztés funkcionális szempontból általában olyan jól értékesíthető ingatlanpiaci termékek, illetve kombinációik előállítására irányul, mint például a különböző kategóriájú bevásárló- és szórakoztató központok, üzletek, irodaházak, parkolóházak, lakások.

Az operatív városfejlesztés mindig a város egy darabját hozza létre, vagy újítja meg a maga komplexitásában. Az operatív városfejlesztés közterületeket alakít ki, vagy újít meg, miközben részben vagy egészben átalakítja a közterületek által határolt telektömbök telekosztását, és új építési lehetőségeket teremt az ingatlanfejlesztők és építési vállalkozások részére, amelyek megvalósítják a rendezési tervben előirányzott új beépítést. Ezáltal nem más történik, mint az, hogy aki az operatív városfejlesztést elvégzi, az a magánszféra vállalkozásaival történő szervezett együttműködés keretében realizálja a fejlesztést megalapozó rendezési tervet.

Ezt a feladatot, amelyet a fenntarthatóság követelményeinek, a helyi piaci adottságoknak, a helyi gazdaság és az önkormányzat teherbíró és teljesítőképességének megfelelően kell meghatározni, akkor is végre kell hajtani, ha a megvalósítás folyamata önmagában véve a közvetlen fejlesztési bevételek és a fejlesztési kiadások negatív egyenlegét eredményezi. A megvalósítás megszokott ideje az európai gyakorlatban 6–8 év, de a településrész nagyságától és a feladat bonyolultságától függően akár több évtized is lehet. A felvázolt tartalommal és peremfeltételekkel az operatív városfejlesztés feladatainak elvégzése a szokásos körülmények között nyilvánvalóan nem várható a magánszféra vállalkozásaitól. Természetesen ismertek a térben és időben a legkülönbözőbb projektek formájában megfigyelhető kivételek a fejlett európai országokban is. Ezek azonban ingatlanpiaci szempontból kivételesen frekvenciált városi területekre és kivételesen kedvező ingatlanpiaci konjunktúra időszakára, illetve egyéb kedvező peremfeltételek szerencsés együttállására korlátozódó esetek: kivételek, amelyek a szabályt erősítik.

A város egy új vagy megújított darabjának szerkezeti vázát alkotó közterületek komplex kialakítása vagy megújítása általában nyilvánvalóan nem várható a magánszféra vállalkozásaitól, hanem a feladat természetéből következően a városi önkormányzat kompetenciájába tartozik. A fejlett európai országok joggyakorlatához hasonlóan erről törvény is rendelkezik. Az önkormányzati törvény kimondja, hogy a településfejlesztés feladatait a települési önkormányzatoknak kell ellátniuk. Bár igaz, hogy ebben a tekintetben a hazai törvényi szabályozás előtt még jelentős fejlődési lehetőség áll a fejlett európai országok operatív településfejlesztési jogi eszköztárához viszonyítva, azonban ebből a meglévő törvényi alapvetésből kiindulva is egyértelműnek látszik, hogy a fentiekben körülírt operatív városfejlesztés, településfejlesztés önkormányzati feladat Magyarországon is. Ezért támogatja végrehajtását az állam és az Európai Unió is.

Az ingatlanfejlesztési projekt mindig profitot eredményező vállalkozás. Eredményeként egy épület vagy épületcsoport jön létre. Profitábilis, jól kezelhető méretű, rövid idő, maximum néhány év alatt megvalósítható, jövedelmezősége prognosztizálható profit mellett jól kalkulálható, ezért a magánszféra vállalkozásai végzik.

A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés (építési vállalkozás) kölcsönös összefüggésben levő szakmai és gazdasági tevékenységek. Az operatív városfejlesztés piaci körülmények között nem valósítható meg ingatlanfejlesztők, építési vállalkozások nélkül. Eredményes városfejlesztési akció nem képzelhető el sikeres építési vállalkozások nélkül, és viszont. Sikeres építési, ingatlanfejlesztési projekt „zöld mezőben” és átalakítást igénylő beépített városi területen nem képzelhető el operatív városfejlesztés nélkül.

Egy önkormányzat adott városrész kialakítására vagy átfogó megújítására vonatkozó komplex városfejlesztési célkitűzéseinek valóra váltása piacgazdasági körülmények között nem képzelhető el sem operatív városfejlesztés, sem építési vállalkozások, ingatlanfejlesztők nélkül. A településrendezési tervezés eszközeivel a rendezési tervekben megfogalmazott célállapot eléréséhez mind a két tevékenység elvégzése szükséges, mégpedig egymással összhangban, a rendezési terv által meghatározott konkrét mennyiségi és minőségi jellemzők keretei között maradva. A városrendezési terv megvalósítására irányuló operatív városfejlesztés az önkormányzat – tágabb értelemben a közszféra – feladata, az építési vállalkozás és az ingatlanfejlesztés a magánszféra vállalkozásainak gaz-

dasági tevékenysége. A komplex önkormányzati városfejlesztési célok eléréséhez tehát az önkormányzat és az ingatlanfejlesztők tevékenysége egyaránt szükséges. Ez a két alapvető tevékenység nem történhet egymástól függetlenül, vagy kitérő pályákon. Az egymásra épülő elemekből álló folyamatot valakinek irányítania, az összehangolást valakinek biztosítania kell a két szereplői kör közül. Ez az önkormányzat. Az önkormányzat azonban nem tehet akármit, mivel a végső mű sikere a vállalkozások által előállított egyes elemek, ingatlanpiaci termékek piacképességén és sikerén múlik. Az önkormányzatnak tehát tudnia kell tervszerűen, kiszámíthatóan és szervezeten együttműködni az ingatlanfejlesztővel, építési vállalkozóval, ha csak nem tudja megoldani, hogy a közszféra finanszírozásával épüljön meg egy vegyes funkcionális és tulajdoni összetételű városfejlesztési akcióterületen az utolsó magántulajdonú épület is. Ezt a képtelenséget azonban normális körülmények között egyetlen önkormányzat nem tudja egyetlen fejlesztési területen sem elérni egy demokratikus jogállamban és egy piacgazdaságban. Ennek megfelelően nincs más lehetőség, mint hogy az önkormányzat – minden lehetőséget és összefüggést figyelembe véve, általános értelemben a közszféra – a magánszféra vállalkozásaival tervszerűen, kiszámíthatóan és szervezeten – röviden strukturáltan – együttműködve valósítsa meg operatív városfejlesztési feladatait elvégzésével a rendezési terv által meghatározott komplex városfejlesztési célokat.

AZ OPERATÍV ELŐKÉSZÍTÉS LEGFONTOSABB ESZKÖZE  
A KOMPLEX VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓTERV<sup>12</sup>

A komplex városfejlesztési akció a város egy folytonos vonallal lehatárolt, összefüggő területén – a városfejlesztési akcióterületen – tervezett pénzügyi paraméterekkel, tervezett időtartam alatt, tervezett minőségi és mennyiségi jellemzőkkel – akciószerűen – kerül megvalósításra azzal a céllal, hogy a városfejlesztési akció eredményeként a környezetébe integrálódva, a maga komplexitásában létrejöjjön a városi szövet egy új vagy megújult darabja, és ezáltal javuljon a városi élet minősége.



A komplex városfejlesztési akcióttervet az önkormányzatok operatív városfejlesztési tevékenységének előkészítése során a rendezési terv megvalósításának összehangolt terveként – az önkormányzati fejlesztési tevékenység műszaki és pénzügyi forgatókönyveként – dolgozzák ki a városrendezési tervek jóváhagyása után és megvalósításuk megkezdése előtt.

A komplex – műszaki és pénzügyi – városfejlesztési akciótterv a településrendezési tervben településrendezési szempontból meghatározott fejlesztési célkitűzések megvalósításának vezérfonala, a komplex városfejlesztési tevékenység műszaki és pénzügyi forgatókönyve.

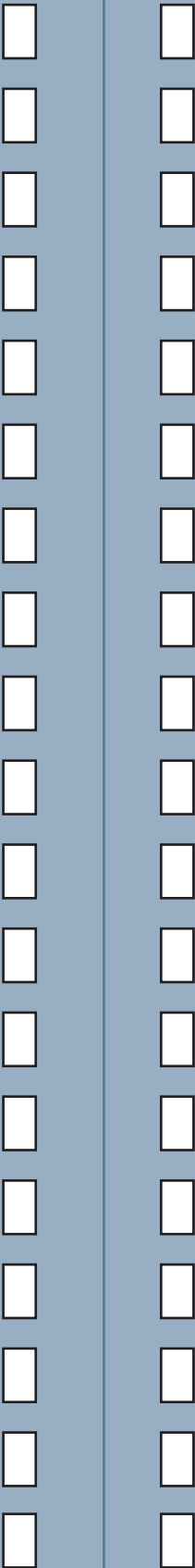
Az akcióttervet az önkormányzat képviselőtestülete hagyja jóvá határozat formájában.

Az akciótterv megmutatja, hogy

- milyen pénzügyi paraméterekkel,
- milyen időtartam alatt és milyen ütemezéssel,
- milyen városépítészeti, beépítési és műszaki paraméterekkel valósíthatóak meg a fejlesztést megalapozó településrendezési tervben megfogalmazott önkormányzati városfejlesztési célkitűzések.

A komplex városfejlesztési akciótterv egy tervezési eszköz a városfejlesztési akciók megvalósítására, eszköz arra, hogy az önkormányzat előre meg tudja tervezni a rendezési terv megvalósításának műszaki és pénzügyi paramétereit a végrehajtás ütemezésével összhangban.

Az operatív városfejlesztés és városrehabilitáció alapja az önkormányzati városfejlesztési célkitűzések többlépcsős, egyre konkrétabb megfogalmazása. Ez egy iteratív folyamat, melynek során a vizsgálatok alapján megfogalmazódó fejlesztési elképzelések az előzetes városfejlesztési akcióttervek operatív városfejlesztési és pénzügyi koncepciójában képeződnek le. Ezt követően a városépítészeti tartalom, a fejlesztési bevételek és kiadások nagysága, illetve egyenlege tükrében komplex kiértékelésre kerül a fejlesztés eredeti koncepciója, amelynek eredményeként megfogalmazzák azokat a változtatásokat, amelyek visszacsatolásával a véglegesítés során újra átgondolásra kerül a városfej-



lesztési akció urbanisztikai tartalma, és vele összehangolva az operatív városfejlesztési koncepció és a pénzügyi koncepció. Ha nincs szükség az előző fázisba visszanyúló újabb visszacsatolásra, ezzel kialakult a megvalósítható akciótterv, amely a kidolgozandó engedélyezési és kivitelezési tervek és költség adataik alapján kerül további pontosításra a megvalósítás indítása előtt.

Szükség esetén az említett visszacsatolásokkal a vázolt folyamat révén a fejlesztési elképzelések addig finomíthatóak – bonyolultabb esetben és a megfelelő feltételek megléte esetén akár több körben is –, hogy a rájuk alapozott előzetes városfejlesztési akcióttervek a legkedvezőbb komplex paramétereket és pénzügyi jellemzőket mutassák az önkormányzat költségvetése és a megvalósítás lehetősége szempontjából. Az így kidolgozott előzetes városfejlesztési akcióttervek alapján elkészülő új vagy módosított városrendezési tervek olyan önkormányzati fejlesztési elképzeléseket jelenítenek meg, amelyek előzőleg már végigmentek az említett iteratív folyamaton, és az önkormányzat szempontjából a lehető legkedvezőbb feltételekkel megvalósítható fejlesztési elképzeléseket képezik le.

Az esetek jelentős részében a városfejlesztési akciótterületre már van valamilyen rendezési terv, amikor az önkormányzat elszánja magát arra, hogy az adott városrész fejlesztését, illetve rehabilitációját kézbe vegye és megvalósítsa. Ilyenkor a városfejlesztési akcióttervek kidolgozásának keretében történik meg az önkormányzati városfejlesztési elképzelés urbanisztikai tartalmának többlépcsős, egyre konkrétabb meghatározása az említett iteratív eljárással. Ebben a tervezési folyamatban egy fontos, de nem minden áron meghatározó peremfeltételt jelenítenek a meglévő rendezési terv jóváhagyott munkarészeiben foglaltak. Az elsődleges cél az, hogy a városfejlesztési akciótterv az önkormányzat által megtestesített helyi közösség szempontjából az elérhető legkedvezőbb városépítészeti és pénzügyi megoldásokat tartalmazza, és megfelelően a fenntarthatóság szempontjainak. Amikor ez az elsődleges cél teljesül, a körvonalazódó akciótterv alapvetően kétféle módon viszonyulhat az akciótterület meglévő szabályozási tervéhez.

A komplex városfejlesztési akciótterv tartalma megfelel a hatályos szabályozási terv előírásainak, vagy nem lényegbevágó kompromisszumokkal átalakítható úgy, hogy megfelelően azoknak, ezért a rendezési terv módosítására nincs szükség.

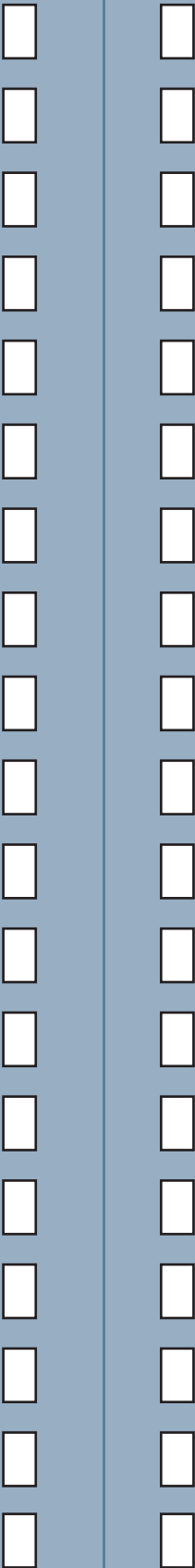
A komplex városfejlesztési akciótterv tartalma semmilyen értelmes szakmai kompromisszummal nem tud megfelelni a hatályos szabályozási tervnek

– például azért, mert készítésekor túl konkrétan leképezett egy azóta meghiúsult ingatlanfejlesztői befektetői szándékot, vagy, mert egyáltalán nem számolt a megvalósíthatóság piaci és pénzügyi szempontjaival, és egészen más van benne, mint amit meg lehet valósítani –, ezért mindenképpen módosított, gyakorlatilag új rendezési tervre van szükség.

Létezik természetesen olyan eset is, amikor a városfejlesztési akciótervvvel kapcsolatban lényegi kompromisszumok megkötése is komolyan felvetődhet a meglévő rendezési terv javára, mert a fejlesztési eljárás gyors indítását szükségessé tevő külső kényszerek miatt a folyamat nem viseli el a rendezési terv módosítása miatti csúszást, és az előkészítés résztvevőinek, szakembereknek és politikusoknak az adott körülményeknek megfelelő értelmes kompromisszumot kell kötniük.

Annak érdekében, hogy a meglévő rendezési terv tartalmát pontosító városfejlesztési akciótervben a szükséges biztonsággal meg lehessen határozni az önkormányzat által végrehajtandó fejlesztési feladatokat és az önkormányzat operatív városfejlesztési tevékenysége által megteremtett építési lehetőségeket, általában beépítési javaslat, illetve városépítészeti koncepció kidolgozása szükséges az akcióterület egészére vagy egy részére.

Az operatív városfejlesztésnek ugyanis az egyik jellemző mozzanata, hogy az akcióterület egy részén vagy egészen az eredeti telekosztás átalakításával a kiinduló állapothoz képest teljesen új konfigurációban állítja elő az építési telkeket, illetve bonyolultabb nagyvárosi szituációban az építési lehetőséget, annak érdekében, hogy az így előállított építési telkek vállalkozók által történő beépítésével meggyorsítsák a városi szövet átalakulását. Ebben a logikában az építési lehetőségek meghatározása nyilván nem képzelhető el a beépítés megfelelő szinten kidolgozott koncepciójának tisztázása nélkül azokban az esetekben, amelyekben az akcióterv elkészülte után gyorsan el akarja indítani a megvalósítást, illetve annak engedélyezési tervi előkészítését az önkormányzat. A beépítési koncepció kidolgozására csak akkor nincs biztosan szükség, ha a rendezési terv a korábbi részletes rendezési terveknek megfelelő részletezettséggel úgy készült el, hogy az építési lehetőségek egy olyan pénzügyi és műszaki megvalósíthatóságot vizsgáló szakmai előkészítő folyamat eredményeként kerültek egyértelmű meghatározásra benne, mint amit fent vázoltunk.



A beépítési javaslat, illetve a városépítészeti koncepció kidolgozása a fentiek mellett különösen szükséges abban az esetben, amikor a városfejlesztési akció az építészeti örökség integrált védelmét szolgálja.

Az akcióterv felépítésének logikája és egyes munkarészeinek tartalma a későbbiekben részletesen bemutatásra kerül, az operatív városfejlesztés folyamatában betöltött szerepe szempontjából azonban a leírtak alapján már jól látható, hogy lényege az akcióterületre vonatkozó városrendezési terv tartalmának elmélyítése, a közsférára háruló fejlesztési feladatok pontosabb meghatározása és a megvalósítás városépítészeti, műszaki-infrastrukturális és pénzügyi megoldásainak tisztázása érdekében. Ezzel lehet biztosítani azt is, hogy a városi szövet új darabjának előállítása úgy történjen, hogy a konkrét adottságoknak és lehetőségeknek megfelelően előmozdítsa az építészeti örökség integrált védelmének gazdaságosan finanszírozható és fenntartható megoldását. Ebben az értelemben a komplex városfejlesztési akcióterv az operatív városfejlesztés alapvető jelentőségű tervezési eszköze.

A következők arra a kérdésre adnak választ, hogyan lehet előállítani ezt az eszközt, milyen részei vannak, mi a felépítésének belső logikája, milyen lehet az egyes komplex településfejlesztési akciók pénzügyi eredményessége a tapasztalat tükrében.

A KOMPLEX VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓTERV FELÉPÍTÉSE

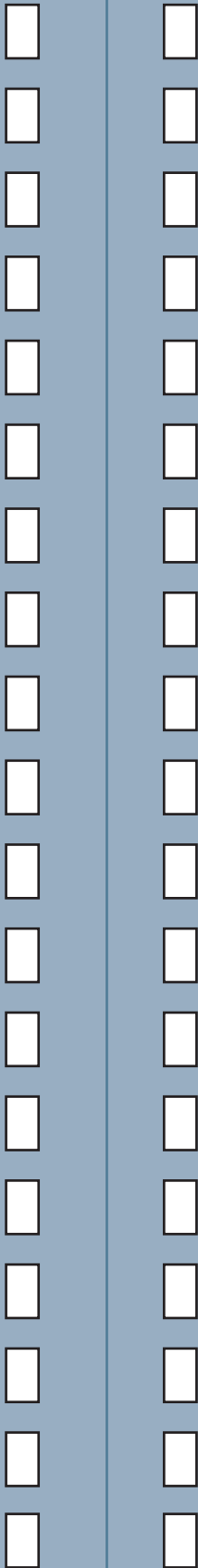
A városfejlesztési akcióterület meghatározása

A komplex városfejlesztési akciótervek készítésének minden esetben alapvető jelentőségű kiinduló lépése a városfejlesztési akció területének pontos lehatárolása, a városfejlesztési akcióterület kijelölése.

A városfejlesztési akcióterület egy folytonos fonallal lehatárolt összefüggő városi terület. Az akcióterület lehatárolása azért szükséges, mert az operatív városfejlesztési tevékenység keretében az akció végrehajtása arra irányul, hogy előre meghatározott pénzügyi paraméterekkel, az előrevetített időtartam alatt, a terve-

zett minőségi és mennyiségi mutatókkal a maga komplexitásában létrehozza, vagy megújítsa a városi szövet egy darabját. Az említett irányultságnak megfelelő akciószerű megvalósítás felsorolt ismérvei lényegében ugyanazt a hármas egységen alapuló vezérelvet jelentik, amit minden építési beruházási projekt megvalósítója magáénak vall Európában, és ami a franciában például úgy hangzik, hogy „co-uts, délais, qualité”: „költségek, határidők, minőség”. Ennek a három alapvető tényezőnek az egyensúlyát megtartva, és a tervben kitűzött mutatóit betartva kell megvalósítani minden kisebb vagy nagyobb, egyszerűbb vagy bonyolultabb mérnöki műtárgyat és épületet. A megvalósítás alapját, vezérfonalát és előfeltételét a beruházás előtt elkészített, koherens, zárt rendszert alkotó műszaki és pénzügyi tervek alkotják. A komplex városfejlesztési akció végrehajtása fizikailag nem pusztán egy-egy mérnöki, építészeti vagy kertépítészeti objektum megalkotásából, hanem a városi szövetet alkotó számos műtárgynak, építészeti és kertépítészeti alkotásnak, építészeti együttesnek a térben összefüggő – lehetőleg harmonikus és szép egységet alkotó – létrehozásából, illetve megújításából áll. Ez a különbség a tevékenység összetettségében, időhorizontjában és volumenében, valamint az ennek következtében meglévő további különbségek, például a megvalósítás szervezési, irányítási módjában, megnehezítik, és korlátok közé is szorítják a hatékony megvalósítás idézett beruházói alapelveinek alkalmazhatóságát az operatív városfejlesztés területén. Az akciószerű – vagyis az előre meghatározott pénzügyi, minőségi és mennyiségi paraméterekkel, határidőre történő – megvalósítás azonban mégis ennek a logikának a következetes érvényesítését feltételezi, az operatív városfejlesztés természetével összhangba hozva azt. Az említett különbségekre számos példát tett láthatóvá a városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés egymástól különböző fogalmainak megvilágítása az előzőekben. Mellettük meg kell említeni a hosszú megvalósítási idő alatt esetleg bekövetkező ingatlanpiaci konjunkturális változásokból fakadó bizonytalanságokat is, amelyek a megvalósítás időtartamára, pénzügyi, mennyiségi és minőségi jellemzőire egyaránt kihatva gyökeresen megváltoztathatják a végrehajtás menetét és tartalmát.

A fentiekből következik: ha egy mérnöki műtárgy vagy egy építészeti alkotás európai normáknak megfelelő megvalósítása feltételezi, hogy a megvalósítás alapjaként és vezérfonaként rendelkezzen az építető egy jó minőségű, zárt, koherens rendszert alkotó műszaki és pénzügyi tervcsomaggal, akkor ez még inkább így van, amikor nem a település egyetlen objektumának létre-



hozásáról, hanem a városi szövet egy jelentős kiterjedésű új vagy megújult darabjának az előállításáról van szó. Ez a tervcsomag a komplex városfejlesztési akciók esetében a komplex városfejlesztési akcióterv. Az akcióterv műszaki és pénzügyi tartalmának térben és időben zárt rendszert kell alkotnia. Az időben zárt rendszer követelményének azáltal tud megfelelni, hogy egy meghatározott időtartam – általában minimum hat-nyolc év – alatt megtörténő megvalósítási folyamatot képez le műszaki és pénzügyi tervek formájában. A térbeli zárt rendszer követelményét azáltal elégíti ki az akcióterv, hogy a város folytonos vonallal lehatárolt területén, a városfejlesztési akcióterületen történő megvalósítási folyamatot képezi le műszaki és pénzügyi tervek formájában, az akcióterületen kívül megvalósításra kerülő – alapvetően infrastrukturális jellegű – fejlesztések közül pedig kizárólag azoknak a műszaki és pénzügyi terveit foglalja magában, amelyek megvalósítása az akcióterületen tervezett fejlesztés végrehajtásának nélkülözhetetlen előfeltételét jelenti.

A tervezés kiinduló fázisában meghatározott városfejlesztési akcióterület lehatárolása a komplex városfejlesztési akcióterv készítése folyamán változhat a vizsgálatok, valamint az operatív városfejlesztési koncepció, illetve a pénzügyi koncepció készítése során a megvalósítás szempontjából felmerülő körülmények – például piaci viszonyok, finanszírozási lehetőségek, tulajdonjogi szempontok – függvényében.

Az önkormányzat által jóváhagyott akciótervben meghatározott akcióterületi lehatárolás a megvalósítás során, a későbbiekben szintén változhat. Ennek oka lehet például egy sikeres akció esetében az eredetileg lehatárolt akcióterület kibővítése a szomszédos városi területtel.

A komplex városfejlesztési akcióterv következő pontokban felsorolt munkarészeit az előzőekben említettek szerint egyértelműen meghatározott városfejlesztési akcióterületre vonatkozóan kell elkészíteni.

Az akcióterv lényegét a meghatározott akcióterületre vonatkozó vizsgálat, az operatív városfejlesztési koncepció és a pénzügyi koncepció alkotja. Az említett fő munkarészekben belül az alábbiakban bemutatásra kerülő egyes részeket az adott városfejlesztési akció konkrét adottságainak, tartalmának, természetének megfelelően kell kidolgozni és dokumentálni az arányosság és a célszerűség követelményeinek megfelelően az ésszerűség szabályai szerint.

A városi szövet jellemzőinek vizsgálata

A városi szövetet jellemző tulajdonságok a definícióból következően elméletileg szinte végtelenül sokfélék lehetnek, amit azonban a tapasztalat alapján a releváns tényezők tekintetében kezelhető mennyiségre lehet csökkenteni.

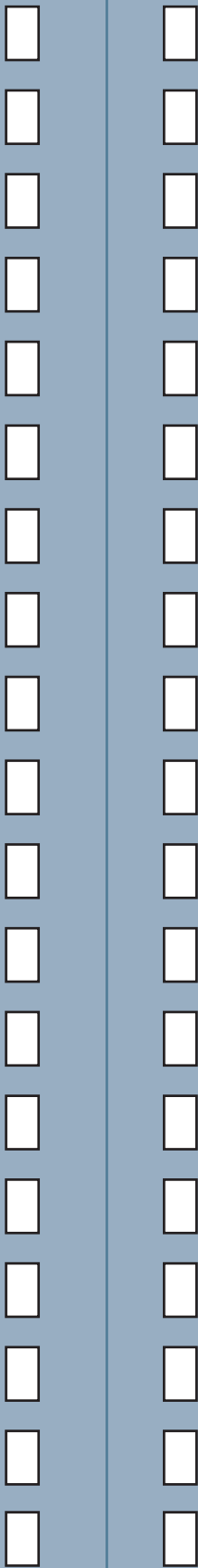
A definícióból azonban az következik, hogy nem található két teljesen azonos városi szövetdarab két különböző helyszínen. Tehát egy-egy akcióterület városi szövege mindig egyedi, sajátos, ezért minden egyes vizsgálatot egyedileg kell felépíteni, amiben természetesen sok azonosság és hasonlóság is előfordul a vizsgálati szempontok között.

Mivel a városi szövetet nagyon sokféle jellemző határozza meg, közülük egyesek relevánsak lehetnek egy adott városfejlesztési akció szempontjából, mások nem. A városi szövet vizsgálatát mindig a városfejlesztési akcióterület sajátosságainak és konkrét adottságainak megfelelően kell elvégezni a tervezett városfejlesztési akció tartalma, természete, megvalósíthatósága szempontjából releváns kérdések megválaszolásával, a célszerűség és a munkához szükséges ráfordítások hatékonyságának szem előtt tartásával.

Az alábbiak csupán bizonyos gyakorlati tapasztalatokon alapuló támpontot kívánnak adni, hogy milyen vizsgálati szempontok fordulnak elő gyakran. A következőkben említettekén kívül számtalan másféle vizsgálati szempont is releváns lehet, és a felsoroltak sem feltétlenül alkalmazhatóak az itt leírt tartalommal minden esetben.

■ *A tulajdonviszonyok értékelése*

Az esetek jelentős részében a városfejlesztési akció lényegéhez tartozik az eredeti telekosztás szükség szerinti átalakítása a városrendezési terv által előírányzott új építési lehetőségek, építési telkek kialakítása céljából az akcióterület egy részén vagy egészén. Ennek érdekében – illetve az akció megvalósításához szükséges fejlesztési bevételek biztosítása céljából – általában szükséges az ingatlanok tulajdonjogának megszerzése az önkormányzat számára. Az ingatlantulajdon-szerzés és az átalakított városi környezetben történő építésitelek-értékesítés az operatív városfejlesztés egyik alapvető tevékenységi köre. Megtervezéséhez és megvalósításához elengedhetetlen, hogy az akcióterv tartalmazza a földhivatali alaptérképet, és egy tervlapon az akcióterület ingatlanainak tulajdoni helyzetét



a legfrissebb földhivatali bejegyzéseket tartalmazó tulajdoni lapok alapján. A munkafázis célja, hogy az akcióterület telekstruktúrájára és az ingatlanok tulajdonviszonyaira vonatkozó információkkal, és az információknak az akcióterv kidolgozása folyamán történő értékelésével megalapozza a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai alapjainak, operatív városfejlesztési koncepciójának és pénzügyi koncepciójának koherens rendszerben történő megfogalmazását. Az említett célnak megfelelően a tulajdonviszonyok értékelésének konkrét kiterjedését, logikáját és tartalmát a földhivaltaltól szerzett információkat figyelembe vevő további operatív tervezőmunka folyamata határozza meg. Az ingatlan kataszteri adatok ismerete több különböző szempont szerint épül be az akcióterv készítésének folyamatába.

A földhivatali alaptérkép és a tulajdoni helyzetre vonatkozó adatok alapján lehet világosan látni, hogy pontosan milyen az a telekstruktúra, amihez képest az akcióterv urbanisztikai alapgondolatai kisebb vagy nagyobb változást indukálnak. Az említett kataszteri alapinformációkra építve lehet mérlegelni és eldönteni a tervezési folyamat következő szakaszaiban, hogy a különféle további információk mellérendelésével az akcióterv az akcióterület mely részein irányozza elő a meglévő telekosztás átalakítását a városi szövet átalakulásának felgyorsítása és a helyi gazdaság fellendítése érdekében (lásd a városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés fogalmait megvilágító előzőekben foglaltakat).

Az operatív városfejlesztési koncepcióban kialakuló építési program végrehajtásának egyik célja az új építési telkek előállítása az eredeti telekstruktúra megváltoztatásával. Ahhoz, hogy a városfejlesztési akció keretében ezt meg lehessen valósítani, meg kell szerezni az akcióterv által meghatározott ingatlanok tulajdonjogát. Az ingatlantulajdon-szerzés a városfejlesztési akciók végrehajtásának egyik integráns része. Ahhoz, hogy ezt az operatív városfejlesztési lépést a városfejlesztési akció végrehajtását leképező komplex városfejlesztési akcióterv pénzügyi koncepciója a valóságnak megfelelően jeleníthesse meg, a pénzügyi koncepció kiadási és bevételi számainak az ingatlanszerzésnél és az építési telekértékesítésnél a Földhivatal ingatlan-nyilvántartási adataira kell épülniük.

Az ingatlan-nyilvántartási adatok birtokában lehet az előkészítés kezdeti fázisában a valóságnak megfelelően pontos képet alkotni arról is, hogy egy önkormányzat által irányított városfejlesztési akció végrehajtása során milyen to-



vábbi potenciális partnerek együttműködésének lehetősége merülhet fel az építészeti örökség integrált védelme érdekében. Például olyanoké, akikről nem kell, vagy nem lehet megszerezni a fejlesztéssel érintett terület tulajdonjogát, viszont együttműködő partnerként bekapcsolódhatnak a fejlesztésbe. A potenciális együttműködő partnerek lehetnek a közszféra vagy a magánszféra szereplői, illetve egyházak is. A közszféra részéről tipikusan ilyen lehet például egy fővárosi kerületi önkormányzat számára a fővárosi önkormányzat, és az állam, az adott területen illetékes konkrét vállalatával vagy szervezetével – például egy felsőoktatási intézményével –, amely oktatási épületet épít vagy újít fel az akcióterületen. Egy vidéki önkormányzat szempontjából ezt a szerepet töltheti be a megyei önkormányzat, és az állam, az adott területen illetékes konkrét vállalatával (például az állami vasúttársasággal) vagy szervezetével (például vagyongazdálkodásért vagy a közúthálózat fejlesztéséért és fenntartásáért felelős szervezeteivel), továbbá mindegyik esetben valamelyik egyház. A magánszféra részéről ilyenek lehetnek a műemlékek, az építészeti örökség kategóriájába tartozó építészeti együttesek tulajdonosai, a nagyterület-tulajdonosok, a nagy kiterjedésű pusztuló ipari területek tulajdonosai, nagy építőipari kivitelező, illetve ingatlanfejlesztő vállalkozások, a nagy távközlési társaságok, közművállalatok stb.

Sajátos adottságok esetén vagy egyéb speciális helyzetben indokolt lehet a magánszféra szereplőinek „belső” partnerként történő bevonása a városfejlesztési akciók megvalósításának folyamatába, ha nem lehet tőlük megszerezni a fejlesztéssel érintett terület tulajdonjogát vagy más különleges ok miatt. Ez azonban az operatív városfejlesztés egyik legnehezebb és legérzékenyebb kérdése, amelynek a közszféra szempontjából kedvező megválaszolása különösen nagy hozzáértést és rendkívüli mértékű körültekintést igénylő speciális megoldásokat kíván a folyamat irányítói részéről. A közszféra tevékenységének operatív városfejlesztési logikája és eszköztára lényegét tekintve ebben a speciális esetben is ugyanaz, mint a könyvben ismertetett általános esetben. A konkrét megoldások azonban sokkal összetettebbek és változatosabbak lehetnek, ezért a következőkben az általános esetben alkalmazható logikák és eszközök kerülnek bemutatásra. Ezek megismerése és megértése teremtheti meg a szakmai alapját annak, hogy speciális szituációkban a közszféra szereplői a közösség szempontjából előnyös megoldásokat tudjanak kialakítani sokkal bonyolultabb körülmények között is.

- **A tulajdonosi szándékok megismerése**  
Az adott akció sajátosságainak megfelelő módon és mélységben képet kell alkotni arról, hogy az akcióterületen az önkormányzat fejlesztési beavatkozásai által közvetlenül érintett ingatlantulajdonosok hogyan viszonyulnak a tervezett fejlesztési akcióhoz. Szándékoznak-e valamilyen módon bekapcsolódni (pl. kívánják-e értékesíteni ingatlanaikat, saját beruházást terveznek-e, hajlandók-e saját forrásokat is mozgósítani a fejlesztés érdekében stb.)?
- **Piaci helyzetértékelés**  
A közszféra és a magánszféra együttműködésén alapuló operatív városfejlesztés piacgazdasági keretek között történik.  
Gazdasági értelemben az operatív városfejlesztés a városi szövet egy új vagy megújult darabját hozza létre, amivel a közszféra „termelési folyamata” kétféle terméket állít elő: az új vagy megújult városi szövet közösségi részét – közterületekkel, infrastruktúrákkal, közcélú létesítményekkel, önkormányzati tulajdonú lakóépületekkel és üzlethelyiségekkel stb. –, és az építési telkeket, amelyeket a közszféra fejlesztéseivel átalakított és felértékelte városi szövetben a magánszféra részére értékesít, hogy azokon a vállalkozások üzleti alapon ingatlanfejlesztési, építési projekteket valósítsanak meg. A komplex városfejlesztési akció végrehajtásának közvetlen fejlesztési bevételei az építési telkek – bonyolultabb és kifinomultabb megoldások esetén az építési lehetőségek – értékesítéséből származnak.  
Ez biztosítja, hogy a komplex városfejlesztési akció végrehajtásának fejlesztési kiadásai valamilyen arányban megtérüljenek. A közvetlen fejlesztési bevételek elérésének előfeltétele, hogy az építési lehetőségek olyan építési, ingatlanfejlesztési projektek megvalósítására adjanak lehetőséget a vállalkozás számára, amelynek eredményeként a vállalkozások által előállított és piacra vitt ingatlanpiaci termékre – lakásra, irodára, kereskedelmi szállásférőhelyre, üzletre, étteremre stb. – lesz vevő a piacon. A prognosztizált vevőnek ráadásul nemcsak léteznie kell, hanem nagyjából olyan áron és akkor kell megvásárolnia, majd felépítenie az épületet, mint ahogyan azt az akcióterv a műfaj természetének megfelelő pontossággal előírja.
- **Piaci helyzetértékelés**  
A piaci helyzetértékelés azt szolgálja, hogy az operatív városfejlesztési koncepcióban és a pénzügyi koncepcióban (az akcióterv következő fejezetei) a le-

hetőségekhez és a körülményekhez képest a lehető legreálisabban meg lehessen tervezni, hogy az építési telkek kialakítása és értékesítése milyen funkciójú és eladási árú épített szintterületek létrehozására történik.

Ennek a prognózisnak sokféle bizonytalansága és pontossági korlátja lehet, ám a városfejlesztési akcióterv készítése során nem egy matematikai csodamódszer feltalálása, és nem is egy kimerítő piackutatás elvégzése a feladat, hiszen nincs rá matematikai algoritmus, továbbá sem a statisztikai, sem az ingatlanpiaci információs rendszerek nem olyan fejlettek, hogy egy teljes mélységű, abszolút pontos vizsgálathoz rendelkezésre álljanak az alapvető információk. A feladatot az idő és a pénz szempontjából rendelkezésre álló feltételeknek megfelelő ráfordítással és mélységben kell elvégezni, a feltételekhez képest a lehető leghatékonyabban. Az akcióterv a más műfajban készülő üzleti tervekhez hasonlóan mindig előzetes és indikatív adatokat tartalmaz a bevételekkel kapcsolatban, még végleges formájában is.

A városfejlesztési akció előkészítése során a feladat nem akadémiai értekezés kidolgozása, vagy annak az ingatlanpiaci piacfigyelő munkának és kutatásnak az elvégzése, amit az ingatlanos szakma és az arra hivatott közintézmények nem végeznek el teljes körűen és kimerítően, hanem a meglévő információs rendszerekből értékarányos ráfordítással kinyerhető ismeretek tükrében az ingatlanpiac helyzetének és folyamatainak a célirányos megismerése az adott munkakörülményekhez képest a lehető legalaposabban. Bizonyos alapkérdések eldöntéséhez azonban, ha nem is minden kétséget kizáró biztos válaszokat kell adnia, de mindenképpen támpontot kell nyújtania ennek az értékelésnek. Ilyen lehet például, hogy egy városfejlesztési akcióterületen kizárólag irodanegyedet, vagy a környező városrészekhez szervesen kapcsolódó, és a korszerű európai urbanisztikai normáknak megfelelő vegyes funkcionális összetételű városrészt célszerű-e létrehozni az új vagy megújult városi szövet kialakításával. Egy nagyobb vidéki városban például érdemes lehet megvizsgálni, hogy milyen ütemben, hány darab, milyen minőségi kategóriába tartozó, milyen nagyságú, és milyen beépítésben megvalósuló lakás számára alakítsunk ki egy városfejlesztési akció végrehajtása során építési telkeket annak érdekében, hogy legyen rá fizetőképes kereslet. Tisztázni kell, hogy piaci szempontból az adott területen egyáltalán lakásépítési telkeket kell-e kialakítani, vagy például inkább szabadidőközpontot és egy turisztikai fejleszté-

si célterületet kellene létrehozni. A piaci helyzetértékelés elvégzése a rendelkezésre álló statisztikai és ingatlanpiaci információk alapján alapvetően a városfejlesztési akció fő ingatlanpiaci irányainak és az akció végeredményeként előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek típusával, rendeltetésével kapcsolatos alapvető kérdéseknek az eldöntésére szolgál.

Ha az említett példát továbbgondolva a piaci helyzetértékelésből úgy látszik, hogy egy városfejlesztési akcióterület monofunkcionális jellegű irodaházazs beépítése is piacképes termékeket eredményezhet, még mindig érdemes továbbgondolni a kérdést. Célszerű megfontolni például azt is, hogy a város egészének ingatlanpiacán az irodaértékesítési, bérbeadási trendek tükrében milyen időtávban várható, hogy a valós fizetőképes piaci kereslet „fel tudja szívni” azt a kínálatot, ami a városfejlesztési akció végrehajtásának eredményeként meghatározott időtartam alatt létrejön.

Az ingatlanpiaci helyzetértékelés természetesen szorosan összefügg a komplex városfejlesztési akcióterv operatív városfejlesztési koncepcióját és pénzügyi koncepcióját megalapozó városépítészeti koncepcióval, illetve a beépítési tervvel. Ezek a tervek tudják ugyanis megmutatni, hogy az adott városfejlesztési akcióterületen milyen jellegű és minőségű beépítésben, milyen színvonalú települési környezetben, milyen minőségű ingatlanpiaci termékeket lehet előállítani, legyenek azok lakások, irodák vagy más funkciójú épületek. Az ingatlanpiaci vizsgálatot célzottan arra a szegmensre kell elvégezni, amelyben a körvonalazódó akcióterv szerint az ingatlanpiaci termékek előállításra kerülnek, és viszont: a beépítést olyan ingatlanpiaci termékek előállítására alkalmasan kell megtervezni, amelyek az adott helyi ingatlanpiac viszonyai és tendenciái közepette várhatóan értékesíthetőek lesznek. Az ingatlanpiaci helyzetértékelés elkészítését tehát a városépítészeti koncepció, illetve a beépítési tervek kidolgozásával párhuzamosan, folyamatos belső iterációval kell elvégezni. Ez különösen nagy munka és óriási szakmai kihívás a városfejlesztőknek és ingatlanos szakértő munkatársainak egyaránt, ha egy hatalmas ambícióval elindított nagyméretű, világvárosi szociális lakásépítési vagy felújítási projekt esetről van szó az építészeti örökség integrált védelme érdekében. Sokkal egyszerűbb feladat, amikor a meglévő városi szövet lépésről lépésre történő továbbszövése vagy regenerálása történik. Az utóbbi esetben, amikor a városfejlesztési akció megvalósítása „belesimul” a helyi ingatlanpiac

alakulásának meglévő folyamataiba, és azokhoz csatlakozik a városi szövet egy új darabjának előállításával, vagy a „térkép közepén lévő fehér folt” eltüntetését szolgáló városrehabilitáció végrehajtásával, a feladat „adja magát”. Ilyenkor a meglévő városi szövethez szervesen illeszkedő folytatásról vagy korszerűsítésről van szó, jól érzékelhető, világos ingatlanpiaci viszonyok és trendek kontextusában. Ezt a munkarészt nem szabad öncélúan túlbonyolítani, mert az akcióterv kidolgozásának célja nem egy kutatóintézeti kutatás önmagáért való elvégzése, hanem egy életképes városfejlesztési akció szakszerű és hatékony előkészítése célszerű és arányos ráfordítással.

Mivel a fejlesztést a tervezett ütemezés szerint, a határidők betartásával kell megvalósítani, az akció előkészítéséhez nélkülözhetetlenek a fentiek szerinti ingatlanpiaci ismeretek. Nem helyeselhetők az olyan nézetek, melyek szerint ezekkel a kérdésekkel az önkormányzatnak nem kell foglalkoznia, ez a vállalkozások ügye és kockázata. A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés fogalmainak elemzéséből is érzékelhető, és a következő részek még inkább rávilágítanak, hogy a sikeres városfejlesztés és az igazán sikeres ingatlanfejlesztés egymást kölcsönösen feltételező, összefüggő rendszert alkotó tevékenység, amelynek végeredménye egy jól sikerült városrész. Sikertelen együttműködés, és rosszul felépített városfejlesztési projekt esetén az „eredmény” egy torzó, a környező városi szövet – és adott esetben az ott meglévő építészeti örökség – kontextusában szigetszerűen megjelenő, a lakótelep korszerűsített változatát jelentő új beépítés vagy egy hosszú ideig leálló építési folyamat, ahol a városrészben maradt néhány jobb sorsra érdemes városi polgár hosszú ideig csak az üres grundok és az omladozó házak között botladozhat a pusztuló közterületeken. Mivel a sikerben való érdekelttség közös, és a végeredmény ugyanúgy múlik az ingatlanfejlesztési projektek sikerén is, mint a közterületek rehabilitációján, vagy az infrastruktúra-hálózat fejlesztésén, a folyamatot pedig az önkormányzat tartja kézben és irányítja, az önkormányzatnak kell végig gondolnia, hogy a városfejlesztésre épülő ingatlanfejlesztési projektek piac képes ingatlanpiaci termékeket tudnak-e előállítani, vagy sem. Hiába akar például az önkormányzat vagy az állam – akár egy nemzetközi jelentőségű műemlék integrált védelmének latens szándékától vezettetve is – egy ambiciózus irodaparkot megvalósítani, ha a városban nincs elegendő kereslet irodák iránt, vagy éppen az adott projekt erőltetése váltaná ki a túltermelési válságot.

Ha a döntéshozók rosszul döntenek, és a városépítészeti Európában kialakult normáinak ellentmondva egy monofunkcionális irodanegyedet akarnak megvalósítani, ráadásul ott és akkor, ahol és amikor arra nincs fizetőképes piaci kereslet, vagy sokkal kisebb mértékben van annál, mint amire a fejlesztést tervezték, akkor a városfejlesztési akció végrehajtása menetközben megfeneklik, vagy a végén eredményez egy olyan épülettömeget, amely pang az ürességtől. Ehhez hasonló eset történt meg például a ’90-es évek elején Londonban és Franciaország Île de France régiójában is, ahol egyes szakértői vélemények szerint több millió négyzetméter üres irodaépület állt hosszú évekig kihasználatlanul az után, hogy kipukkant a 80–90-es évtized fordulójának ingatlanfejlesztési léggömbje<sup>13</sup>, amely mögött az EU egyik leggazdagabb régiói és leg-erősebb nemzetgazdaságai álltak. A hosszú idő – általában minimum 6–8 év – alatt megvalósításra kerülő városfejlesztési akciók természetéből ugyanakkor önmagában is következik, hogy a lehető leggondosabb és legalaposabb ingatlanpiaci helyzetértékelés mellett is előfordulhat, hogy a piaci körülmények megváltozása, a konjunkturális helyzet kedvezőtlen alakulása miatt a folyamatban lévő beruházások leállnak, vagy az előállított ingatlanpiaci termékek értékesíthetetlené válnak. Ezért sem célszerű a fejlesztési folyamat „lefulladásának” kockázatát azzal növelni, hogy az előkészítés során a fejlesztés elindítóit teljesen félreismerik, vagy félreértelmezik az ingatlanpiac helyzetét és tendenciáit.

Ilyen esetben ugyanis, például a fejlesztési projekt területét övező, építészeti örökséget képező épületegyüttes – aminek fennmaradását és felértékelődését segíthetné az integrált védelem keretében egy jól sikerült projekt – nem a megmaradásához nyer támogatást a fejlesztésből, hanem a további hanyatlásához kap egy újabb lökést a rosszul sikerült fejlesztéstől.

Másrészt a konjunkturális helyzet alakulásának kockázataiból a városépítészeti koncepció, illetve a beépítési terv megfogalmazásához is adódnak szempontok, amelyek lényege, hogy a városfejlesztési akciók megvalósíthatósága – és így a városi szövetben jelen lévő építészeti örökség integrált védelme szempontjából is – sokkal kedvezőbbek azok az urbanisztikai és építészeti megoldások, amelyek nem egy-egy világsztár építész emblematikus jellegű, hatalmas volumenű, tagolhatatlan tömböt alkotó megaprojektjének a megvalósítását erőltetik, hanem egy ütemezhető és fejleszthető beépítési struktúra lépésről

lépésre történő létrehozására törekcszenek. Az itt felvillantott veszélyek természetesen nem egyformán leselkednek minden esetben. A példában szereplő, világvárosi környezetben megvalósuló irodaház-építési projektek az ingatlanpiac egyik legérzékenyebb területét jelentik, ahol a tévedés lehetősége és kockázata a legnagyobb, következménye pedig a legsúlyosabb lehet hosszabb távon a helyi közösségre nézve. Ugyanakkor ez az a terület, ahol az ingatlanfejlesztési projektek pénzügyi eredménye is a legnagyobb lehet, így a piaci erők a legtöbb forrást és szakmai ismeretet mozgósíthatják annak érdekében, hogy az említett buktatók elkerülhetők legyenek.

A komplex városfejlesztési akcióterv készítésekor tehát alaposan ismerni kell a piaci viszonyokat, hogy azoknak megfelelően egy reális építési programot lehessen megfogalmazni és megvalósításra alkalmas akciótervet lehessen készíteni. Különösen így van ez az építészeti örökség integrált védelmét szolgáló projektekben, mert ezekben az esetekben a fejlesztés kudarca nemcsak a projekt keretében megvalósuló új beépítésekre hat negatívan, hanem a céljával ellentétes hatást kiváltva a már megindult leromlási folyamatot gyorsítja fel az építészeti örökség objektumaiban.

A piaci helyzetértékelést ugyanakkor nem szükséges olyan mélységben elkészíteni, mint ahogyan azt majd az egyes magánvállalkozók elvégzik az általuk megvalósításra kerülő ingatlanfejlesztési projektek vonatkozásában. A fejlesztési akció megalapozása érdekében az ismert vizsgálati módszerekből válogatva érdemes összeállítani azt a kombinációt, amely olyan célszerű eljárásra vezet, hogy a rendelkezésre álló feltételek között, lehetőség szerint a lehető legjobban előrelátható legyen a magánszféra ingatlanpiaci termékei iránt várható fizetőképes kereslet.

Az ingatlanpiaci helyzetértékelést az adott akció sajátosságainak megfelelő módon és mélységben kell elvégezni, amihez a célszerű munkamódszert az ilyenkor szokásos eljárások, vagy valamilyen kombinációjuk alkalmazásával lehet kialakítani. Ilyen például az interjúsorozat készítése, konzultáció a helyi ingatlanosokkal, a kereskedelmi-ipari kamara munkatársaival, építési vállalkozókkal, építési projekteket finanszírozó és lakásvásárlókat hitelező bankokkal, az önkormányzat munkatársaival, az önkormányzaton keresztül a helyi adóhivatallal és illetékhivatallal, a konkurens kínálatot termelő fejlesztések piaci helyzetének vizsgálata, a helyi sajtó ingatlanhirdetési rovatának értékelése,

a tágabb térség tendenciáinak vizsgálata vagy a potenciális vevők tesztelése. Mivel az eltérő tartalmú és jellegű fejlesztések lehetséges kockázatai is erősen különböznek, az ingatlanpiaci helyzetértékelés elvégzése is más-más elemek alkalmazását, illetve kombinálását teszi szükségessé az említettek közül, vagy a piackutatás itt nem említett eszköztárából, a városfejlesztési akció konkrét tartalmának és körülményeinek függvényében.

Az ingatlanpiaci helyzetértékelés elvégzése másrészt azért is szükséges, mert a városfejlesztési akció végrehajtásához általában hozzá tartozik jelentős mennyiségű ingatlan tulajdonjogának az önkormányzat részére történő megszerzése. Az ingatlantulajdon-szerzés kiadásai a pénzügyi tervben a fejlesztési kiadások között szerepelnek, ezért az akció megvalósíthatóságának érdekében az előkészítés szakaszában reális képet kell alkotni azokról a kiadásokról, amelyek az ingatlanok tulajdonjogának megszerzésével járnak együtt.

■ *A meglévő út- és közműhálózat értékelése a megvalósíthatóság szempontjából*  
Tisztázni kell az átalakításra kerülő városi szövet részét képező utak és a közművek állapotát, kapacitásait, meg kell határozni a felújításra szoruló elemeket. A vizsgálatnak ki kell terjednie a teljes utcahálózatra, parkolókra, esetleg térszín alatti közcélú garázsokra, valamennyi energia és vízi közműre. A vizsgálat eredményeként rögzítik azt a meglévő műszaki állapotot, amelyhez viszonyítva meg kell határozni azokat a fejlesztéseket, amelyek eredményeként megvalósul az infrastruktúra-hálózat, ami a rendezési terv szerint létrejövő új vagy megújult beépítést teljes értékűen ki tudja szolgálni. Másrészt ebben a fázisban tisztázódnia kell annak is, ha a megelőző koncepcióalkotó és stratégiai tervezési folyamat valamilyen „rejtett hibája” következtében az önkormányzat által elképzelt fejlesztés gyakorlatilag elháríthatatlan akadályba ütközik. Például olyan nagyságrendű közmű kiváltási feladatok, vagy háttérfejlesztési igények merülnek fel, amelyek végrehajtása nem finanszírozható gazdaságosan.

■ *A korábban elkészült városrendezési dokumentumok vizsgálata a megvalósíthatóság szempontjából*  
Itt kell összevetni a városrendezési tervben rögzített önkormányzati városfejlesztési elhatározásokat és építési szabályokat a konkrét piaci viszonyokkal, a városfejlesztés által generálható piacképes ingatlanfejlesztési projektek célsze-



rú beépítési paramétereivel, és szükség esetén javaslatot kell tenni a városrendezési terv módosítására.

Abban az esetben is indokolt módosítási javaslatot tenni, amennyiben a rendezési terv egyes elemei csak ésszerűtlenül nagy ráfordítással lennének megvalósíthatók.

■ **A városi szövet működésének vizsgálata**

Mivel a városi szövet a városi élet hordozója, az előzőekben bemutatott célok érdekében történő átalakításának megtervezéséhez – különösen a városrehabilitáció esetében – nélkülözhetetlen, hogy képet tudjunk alkotni arról, hogy a városi szövet egyes elemei milyen szerepet, funkciót töltenek be a városi élet működésében. Ezért célszerű a városi szövet funkcióinak elemzése, az esetleges funkcionális zavarok városi szövetben megjelenő okainak, illetve következményeinek feltárása a funkciók elemzése révén.

**A városi élet életjelenségeinek vizsgálata**

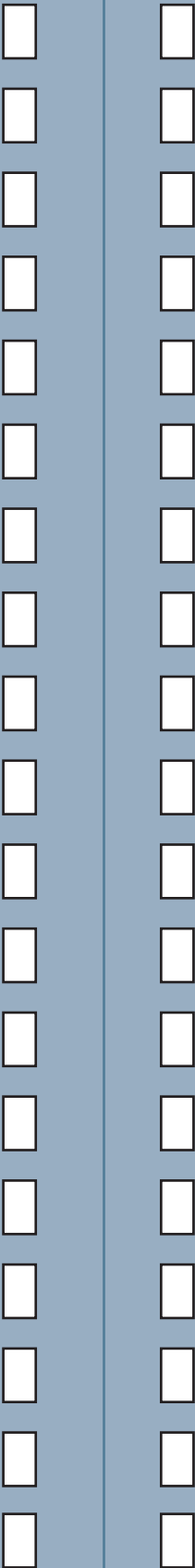
A városi szövetet jellemző tulajdonságok a definícióból következően elméletileg szinte végtelenül sokfélék lehetnek.

Az egyes városi területeken élő népesség társadalmi-gazdasági, kulturális, demográfiai és egyéb jellemzői – a felsorolt szempontokat csak önmagukban vizsgálva – helyszínenként különböznek, így az összes lehetséges különböző helyszínen élő különböző népességcsoportok összessége is végtelen változatosságot mutat. Egyik népcsoport sem azonos teljesen a vizsgálható jellemzők szempontjából semelyik másikkal.

Az egymástól különböző népességcsoportok városi élete, amit a végtelenül sokféle városi szövet hordoz, törvényszerűen végtelenül sokféle és minden egyes esetben bármely másiktól különböző.

A fentiekből következik, hogy a városi élet vizsgálatát minden egyes helyszínen az életjelenségeknek megfelelően egyedileg kell felépíteni, ám természetesen sok azonosság és hasonlóság is előfordulhat a vizsgálati szempontok között.

Mivel a városi életet nagyon sokféle jellemző határozza meg, közülük egyesek relevánsak lehetnek egy adott városfejlesztési akció szempontjából, mások



nem. A városi élet vizsgálatát mindig a városfejlesztési akcióterületen folyó városi élet sajátosságainak és konkrét adottságainak megfelelően kell elvégezni a tervezett városfejlesztési akció tartalma, természete, megvalósíthatósága szempontjából releváns kérdések megválaszolásával, a célszerűség és a munkához szükséges ráfordítások hatékonyságának szem előtt tartásával.

A városi élet vizsgálatának eszköztárát a matematika, a statisztika, a szociológia, a társadalompszichológia, a demográfia, a népegészségtan, a jogtudomány, a politológia a kulturális antropológia és az egyéb releváns társadalomtudományi szakterületek szolgáltatják.

Hogy közülük a gyakorlatban mit, milyen mélységben célszerű igénybe venni, az mindig a fentiek szerinti mérlegelés alapján dönthető el.

A városi élet vizsgálatának célja, hogy egyfajta átvilágítás eredményeként jobban megérthessük, milyen beavatkozásokkal tehetjük jobbá a fejlesztés tárgyát képező városi szövet által hordozott városi életet.

Az alábbiak csupán bizonyos gyakorlati tapasztalatokon alapuló támpontot kívánnak adni a városi élet helyzetének értékeléséhez, annak érzékeltetéséhez, hogy milyen vizsgálati szempontok fordulnak elő gyakran. A következőkben említettekén kívül számtalan másféle vizsgálati szempont is releváns lehet, és a felsoroltak sem feltétlenül alkalmazhatók az itt leírt tartalommal minden esetben.

- **Demográfiai helyzet:** (pl. akcióterület állandó lakosainak száma, korcsoportonkénti megoszlása; a terület népsűrűsége; be- és elvándorlás mértéke; háztartások és a családok adatai)
- **Gazdasági helyzet:** (pl. összes működő vállalkozás és ezen belül termelő – mezőgazdasági, ipari – tevékenységet folytató vállalkozások, pénzügyi szolgáltatások, kereskedelmi egységek, vendéglátó-ipari egységek, szálláshelyek férőhelyei; irodaépületek száma, iparűzésiadó-bevétel);
- **Társadalmi helyzet:** az akcióterület társadalmi státuszának meghatározása a lakosság szociális összetétele alapján. Szociális városrehabilitáció esetében a lakosság alapvető szociális problémáinak feltárása (pl. a lakosság összetétele iskolai végzettség és gazdasági aktivitás szerint, önkormányzati bérletben lakó háztartások aránya, segélyezettek – rendszeres szociális segély-

- ben, lakásfenntartási támogatásban, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, átmeneti segélyben stb. részesülők – aránya, munkanélküliek aránya, lakhatási biztonság/hátrálékosság problémája, szociális – családsegítő, gyermekjóléti – oktatási intézményrendszer adatai, információi)
- Munkaerőpiaci, foglalkoztatási helyzet: (pl. a lakosság összetétele gazdasági aktivitás és iskolai végzettség alapján; alacsony presztízsű foglalkoztatási csoportban dolgozók aránya; tartós és nem tartós munkanélküliek aránya);
  - Jövedelmi helyzet: (pl. segélyezett aránya: azon aktív korú lakosok [15–59 éves] aránya, akiknek jövedelme kizárólag központi vagy helyi önkormányzati támogatásból származik; rendszeres szociális segély, lakásfenntartási támogatás, rendszeres gyermekvédelmi támogatás.)

Városépítészeti koncepció, beépítési koncepció

Az akcióterv urbanisztikai megalapozását alapvetően a városrendezési terv biztosítja. A fejlesztéseket megalapozó városrendezési tervek ideális esetben a megvalósíthatóság piaci és gazdasági szempontjainak megfelelően világosan és egyértelműen meghatározzák a városfejlesztési akcióterületen a városfejlesztési akció végrehajtásával elérni kívánt célállapotot a maga komplexitásában. Ebben az esetben az operatív városfejlesztési koncepció megfogalmazásához a városrendezési tervből egyértelműen kiolvasható a városi szövet akcióterületként lehatárolt darabjának tervezett beépítési, közlekedési és zöldfelületi rendszere. Ezek alapján egyértelműen megfogalmazható az operatív városfejlesztési koncepcióban a közszféra és a magánszféra építési programja. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy ez az ideális eset nagyon ritkán fordul elő. Az előfeltétele ugyanis az lenne, hogy a városrendezési terv eleve olyan előzetes városfejlesztési akcióterv – vagy tervek – alapján kerüljön kidolgozásra, amelyek a városfejlesztési célokat már a megvalósíthatóság követelményeinek megfelelően fogalmazták meg. A másik eset, amikor a rendezési terv azért jött létre megvalósításra alkalmas tartalommal, mert egy régóta folyó, sikeres akció folytatására, és akció területének kiterjesztésére készült, a gyakor-

latban kialakult, és a piac által visszaigazolt megvalósíthatósági kritériumoknak megfelelő tartalommal, alátámasztó munkarészeivel együtt olyan részletezéssel, amely egyértelműen meghatározza a közszféra építési feladatait és a magánszféra építési lehetőségeit. Mind a két említett eset viszonylag ritkán fordult elő eddig a magyarországi gyakorlatban.

A magyarországi önkormányzatok rendelkezésre álló városrendezési tervei általában nem úgy készültek, hogy olyan tartalommal és olyan formában fogalmazzanak meg komplex önkormányzati városfejlesztési elképzeléseket, hogy azokat az önkormányzat a rendelkezésre álló európai eszközökkel (az itt említett eszközök nem a támogatásokat jelentik önmagukban) meg tudja valósítani.

Ezért sokszor szükséges a településrendezési tervek tartalmának pontosítása annak érdekében, hogy az operatív városfejlesztés konkrét céljait és feladatait az operatív városfejlesztési koncepcióban meg lehessen határozni. Ekkor határozzák meg azokat a konkrét városfejlesztési célokat, amelyek valóra váltásával elő lehet mozdítani a jelen Értekezés korábbi részében említett általános célok – szép, egészséges, kényelmesen használható városi környezet – elérését. Ez a konkretizálás az esetek jelentős részében nem teszi szükségessé a városrendezési terv módosítását, mert a szabályozási terv olyan tág és rugalmas kereteket adott meg, hogy az akcióterv készítése során megfogalmazott komplex városfejlesztési elképzeléseket be lehet illeszteni ezek közé a keretek közé.

Maga az említett tartalmi pontosítás a legegyszerűbb esetekben, illetve az előzetes városfejlesztési akciótervek készítésének fázisában általában nem igényli városépítészeti vagy beépítési koncepció külön tervlapon történő kidolgozását, mert az operatív városfejlesztési koncepció a rendezési terv jóváhagyott munkarészei alapján kidolgozható. A fejlesztés eredményeként megcélzott városi minőség elérése és az építészeti örökség integrált védelme azonban az esetek jelentős részében szükségessé teszi, hogy a városi szövetnek a városfejlesztési akció végrehajtásával elérni kívánt célállapota városépítészeti koncepcióként vagy – kisebb területekre, illetve városi ranggal nem rendelkező települések részeire vonatkoztatva – beépítési koncepcióként kerüljön bemutatásra a megvalósítás alapjául szolgáló komplex városfejlesztési akciótervben.

A városépítészeti koncepció vagy beépítési koncepció meghatározza a városfejlesztési akcióterület egészének vagy azon belül egy fejlesztési célterületnek a beépítési, közlekedési és zöldfelületi rendszerét.

A városépítészeti koncepció a városfejlesztési akcióterv kulcsfontosságú eleme. Urbanisztikai szempontból a városfejlesztési akció alapja, és meghatározza, hogy milyen jellegű és minőségű városi szövetet eredményez a városfejlesztési akció, amely a település egy új vagy megújult darabját hozza létre. Ezáltal eldől az is, hogy a városfejlesztési akcióterület hogyan, mennyire előnyösen integrálódik a város egészének szövetébe, és ezzel a város máshol meglévő építészeti örökségének integrált védelmét vagy további hanyatlását segíti-e elő. A megvalósítás urbanisztikai és városépítészeti megalapozásának ebben a szakaszában, ha az önkormányzat kiemelkedően nagy jelentőséget tulajdonít egyes projektelemek építészeti minőségének, a helyi építészeti örökség integrált védelmének vagy egy nagyobb horderejű, esetleg európai szintű érdeklődést kiváltó ambiciózus projektnek – különösen ha a közszféra általi megvalósításra közcélú létesítmények létrehozása is szerepel a tervek között, ami az európai normáknak megfelelően tervpályázati fázis beiktatását vonja maga után –, gyakran előtérbe kerül az építészeti minőség kérdése. Ez nagyon fontos, hiszen elősegítheti, hogy a jól sikerült döntési folyamat eredményeként a városfejlesztési akcióterületen kiemelkedő minőségű építészeti alkotások szülessenek, ami – ha valóban megtörténik – nagyban hozzájárulhat a városrész presztízsének növekedéséhez, és a városfejlesztés eredményeként megvalósuló ingatlanfejlesztési projektek megvalósításával előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek piacképességének erősítéséhez. Az építészeti minőség azonban nem varázsigé, és a nemzetközi építészeti tervpályázat sem csodafegyver, amelynek alkalmazása önmagában és automatikusan garantálná, hogy a városfejlesztési akció jól fog sikerülni, a közszféra projektvezetője pedig nyugodtan hátradőlhet foteljében, mondván: ez most már biztosan egy sikeres projekt lesz, hiszen a győztes tervet a világ – kevésbé jelentős projekt esetében: Európa – legnevesebb építészeiből verbuvált építészeti bírálóbizottság választotta ki.

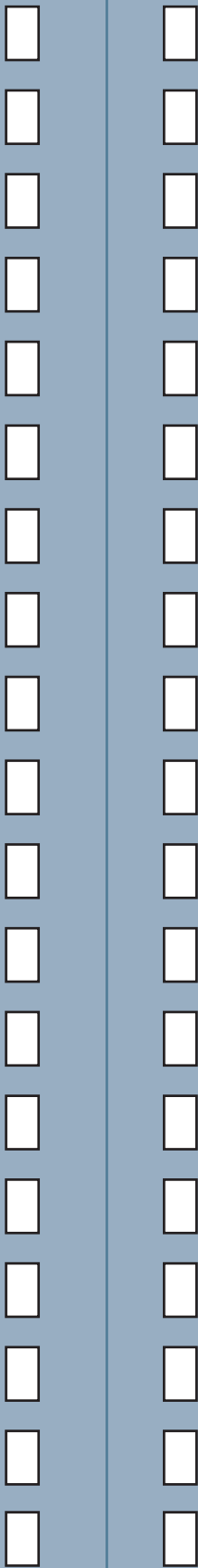
Ha a nyertes építészeti elképzelés nem felel meg a városfejlesztés és a fenntarthatóság szempontjainak, a pályázat útján kiválasztott építészeti koncepció megvalósítása is csak a problémák számát gyarapítja, megoldásuk helyett.

Operatív városfejlesztési koncepció

Az operatív városfejlesztési koncepció a városrendezési tervet, illetve az annak elmélyítésére és konkretizálására készített urbanisztikai terveket (beépítési koncepció, illetve városépítészeti koncepció) a városi szövet átalakítási folyamatának egyes elemeit jelentő projektekre bontja fel. Az említett projektek két fő csoportba tartoznak. Az egyik csoportot azok képezik, amelyek megvalósítása a közszféra feladata, a másikat azok, amelyek megvalósítását az önkormányzat a magánszféra ingatlanfejlesztőitől és építési vállalkozásaitól várja piaci alapon. Az első csoportba közösségi szolgáltatásokat biztosító infrastruktúrák és épületek – „szuperstruktúrák” –, valamint zöldfelületek, a második csoportba alapvetően az épületek és kapcsolt részeik tartoznak. A városfejlesztési akció végrehajtása a magánszféra projektjei szempontjából kétféle cél elérésére irányul. Egyrészt piacképesebb akarja tenni az ingatlanfejlesztési vállalkozás által előállításra kerülő ingatlanpiaci terméket az ingatlan projektet körülvevő városrész fejlesztésére, presztízsének növelésére, és ezáltal felértékelésére irányuló fizikai beavatkozásával. Másrészt konkrétan elő kívánja állítani az építési vállalkozás számára azt az építési telket vagy építési lehetőséget az építési engedély megszerezhetőségét biztosító minden műszaki és építési jogi előfeltétel megteremtésével, amire a rendezési terv és a városfejlesztési akció urbanisztikai alapjai lehetőséget adnak, és ami az akció tervezett pénzügyi paramétereinek a betartásához is szükséges. A közszféra és a magánszféra építési projektjeinek meghatározása alapján, a városfejlesztési akció urbanisztikai tartalmának megfelelően kerülhet kidolgozásra a közszféra és a magánszféra építési programja, amelynek megvalósítása elvezet a városi szövet fejlesztés utáni célállapotának eléréséhez a városfejlesztési akcióterületen. Az operatív városfejlesztési koncepcióban a magánszféra építési lehetőségeinek és feladatainak a reális meghatározása jelenti az akcióterv oldaláról annak az előfeltételét, hogy a végrehajtás során a tervezett – és az önkormányzat szempontjából a lehető legkedvezőbb – mértékben lehessen közvetlen városfejlesztési bevételeket realizálni az előállításra kerülő építési lehetőségek értékesítésével.

A közszféra városfejlesztési feladatainak meghatározása

- **A szükséges területek megszerzésével kapcsolatos feladatok meghatározása**  
A településrendezési terv és a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozása szerinti komplex városfejlesztési célkitűzések valóra váltásához általában szükséges a városi szövet bizonyos nem önkormányzati tulajdonban lévő részeinek megszerzése. Jellegzetes példa erre egy meglévő utca szabályozási szélességének megnövelése vagy egy tervezett utcanyitás megvalósítása. Ebben a munkarészben ki kell jelölni azokat az ingatlanokat, amelyek részben vagy egészben történő megszerzése elengedhetetlen a komplex városfejlesztési akcióterv végrehajtásához. Az akcióterven belül külön tervlap határozza meg azokat az ingatlanokat, amelyek megszerzése szükséges a városfejlesztési akció végrehajtásához.
- **Az akcióterületet feltáró út- és közműhálózat felújításával, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatok meghatározása**  
Lehetséges, hogy a településrendezési terv és a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozása szerinti komplex városfejlesztési célkitűzések valóra váltásához olyan infrastruktúra-fejlesztések végrehajtása is nélkülözhetetlen, amelyek az akcióterületen kívül vannak. Például egy feltáró út megépítése vagy egy közmű-gerincvezeték bővítése előfeltétele lehet bármilyen fejlesztésnek az akcióterületen. Mivel ezek megvalósítása nélkülözhetetlen, a leginkább jellemző műszaki paramétereikkel egyértelműen meg kell határozni ezeket a feladatokat is, annak érdekében, hogy a pénzügyi koncepcióban a megvalósításukhoz szükséges fejlesztési kiadásokat reálisan lehessen megbecsülni. Ennek érdekében bizonyos esetekben célszerű előzetes műszaki terveket készíteni, amelyek alkalmasak arra, hogy az említett műszaki paraméterek és becsült költségek a műszaki előkészítés akciótervi fázisának megfelelő mélységben és pontossággal, megbízhatóan meghatározhatóak legyenek.
- **Az akcióterületen belüli út- és közműhálózat felújításával, illetve fejlesztésével kapcsolatos feladatok meghatározása**  
Az akcióterületre vonatkozó településrendezési tervnek és a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozásának megfelelően meg kell határozni a jel-



lemző műszaki paramétereit azoknak az utépítési és közműépítési feladatoknak, amelyek elvégzése szükséges ahhoz, hogy fizikai valójukban létrejöjjenek a város új vagy megújult darabjának a közszféra által megvalósított közterületei, közcélú létesítményei, és a vállalkozások által megvalósított épületei, épületegyüttesei a tervezett minőségben és mennyiségben. A közmű- és utépítési feladatokat a legfontosabb jellemző műszaki paramétereikkel egyértelműen meg kell határozni annak érdekében, hogy a pénzügyi koncepcióban a megvalósításukhoz szükséges fejlesztési kiadásokat reálisan lehessen megbecsülni. Ennek érdekében az esetek nagy részében célszerű műszaki előterveket készíteni, amelyek alkalmasak arra, hogy az említett műszaki paraméterek és becsült költségek a műszaki előkészítés akciótervi fázisának megfelelő mélységben és pontossággal reálisan meghatározhatóak legyenek. A műszaki előtervek nem az engedélyezési vagy kiviteli tervek mélységében és pontosságával készülnek, hanem előzetes vázlattervként a városfejlesztési akció megvalósításához szükséges műszaki és városépítészeti megoldások lényegének tisztázása érdekében. Legfontosabb szerepük a fejlesztés folyamatának ebben a fázisában az, hogy egyrészt az akcióterületre vonatkozó tervezett műszaki és városépítészeti, illetve építészeti megoldásokat a fejlesztés urbanisztikai megalapozásában előirányzott célállapotnak megfelelő összefüggő rendszerben lehessen előrevetíteni, másrészt az, hogy a megvalósításukhoz szükséges fejlesztési kiadásokat a városfejlesztési akcióterv pénzügyi koncepciójában megbízhatóan lehessen megjeleníteni.

Egy városfejlesztési akció életképessége akkor ítéltető meg igazán biztonságosan, amikor a városfejlesztési akcióterv elkészült. Az abban foglaltak alapján tudja az önkormányzat vagy a közszféra más szereplői köre eldönteni, hogy az adott paraméterek – különösen a pénzügyiek – tükrében a saját konkrét lehetőségeihez képest megvalósíthatónak tartja-e vagy nem, illetve milyen alkotórészekben kell változtatni ahhoz, hogy megvalósítható legyen. Ennek a döntési fázisnak az eredményét – feltételezve, hogy a döntés szigorúan a közjó szolgálata által vezérelt szakmai és pénzügyi megfontolások alapján történik – soha nem lehet száz százalékos biztonsággal megelőlegezni a folyamat elején vagy a folyamat közben. A piaci szempontból legígéretesebbnek látszó, és egy nemzetközi építészeti tervpályázat bíráló bizottsága által kiválasztott legattraktívabb urbanisztikai és építészeti megoldásokra épülő városfejlesztési elképzelésről is kiderülhet, hogy valamiért abban a formában ésszerűen nem valósítható meg; viszont a na-



gyon nehéz körülmények között induló fejlesztésnél is előadódhat, hogy az akcióterv készítése során olyan lehetőségek és megoldások merülnek fel, amelyek megvalósíthatóvá teszik az elképzelést. Mivel szélső esetben az is előfordulhat, hogy az önkormányzat lemond az akciótervként előkészített városfejlesztési akció megvalósításáról, vagy megtörténhet, hogy a végeredmény fényében az akcióterven és az előzetes műszaki tervi alátámasztó munkarészekben jelentős változtatásokat kell végrehajtani, ezeket a műszaki előterveket, az óvatosság és a célszerűség elveit szem előtt tartva kell megrendelni kidolgozásuk mélysége tekintetében, tudva, hogy az engedélyezési tervek kidolgozásáig még sok változás bekövetkezhet. Ebben a kontextusban úgy fogalmazhatóak meg a közmű és útépítési előzetes műszaki tervekkel kapcsolatban a tartalmi követelmények, hogy vázlattervi jelleggel kidolgozva és a lényegre koncentrálna, szöveges és tervi munkarészekben egyértelműen és reálisan kell meghatározniuk a tervezett megoldások műszaki tartalmát anélkül, hogy építési engedélyezési, illetve kiviteli tervi szintű részletes megoldásokat adnának, pénzügyi tekintetben pedig olyan költségbecslést kell tartalmazniuk, amely megbízható képet ad a tervezett infrastruktúra-építési munkák végrehajtásakor felmerülő ráfordításokról. Amennyiben az akcióterv a benne lévő infrastruktúraépítési projekttel kerül jóváhagyásra és megvalósításra, a későbbiekben akkor el kell készíteni a megvalósításhoz szükséges építési engedélyezési és kiviteli terveket, ezek költségével terhelni viszont teljesen felesleges az akcióterv kidolgozását, ami egy döntés-előkészítő anyag, majd a döntés után a megvalósítás forgatókönyve az önkormányzat számára, és nem az egyes fejlesztési műveletek építési engedélyezési dokumentációjának a gyűjteménye. Az infrastruktúra-építési projektek engedélyezési és kiviteli terveinek kidolgozása szempontjából éppen az a lényege a komplex városfejlesztési akciótervnek, hogy az önkormányzat városfejlesztő szervezete a teljes fejlesztési folyamatot a maga komplexitásában áttekintve és kézben tartva konkrét műszaki iránymutatást tudjon adni a tervezési előkészítés következő fázisában kidolgozásra kerülő építési engedélyezési és kiviteli tervek építési programjának és műszaki tartalmának meghatározásához.

Az építési engedélyezési és kivitelezési tervek elkészültekor a belőlük adódó esetleges változásokat, és a végleges tartalmuknak megfelelő költségvetési adatokat természetesen azonnal át kell vezetni az akcióterv operatív városfejlesztési és pénzügyi koncepciójába.

Az építési programot olyan struktúrában célszerű meghatározni, hogy annak alapján a költségbecslést külön a felújításra és külön az új építésre vonatkozóan ki lehessen dolgozni.

A végrehajtás ütemezhetősége érdekében a tervezett műszaki megoldások megvalósításának a városfejlesztési akció urbanisztikai tartalmával összhangban ütemezhetőeknek kell lenniük, összehangolva a fejlesztési folyamat megvalósításának piaci feltételeivel.

■ **Komplex terület-előkészítési, kihelyezési, bontási, telekalakítási feladatok meghatározása**

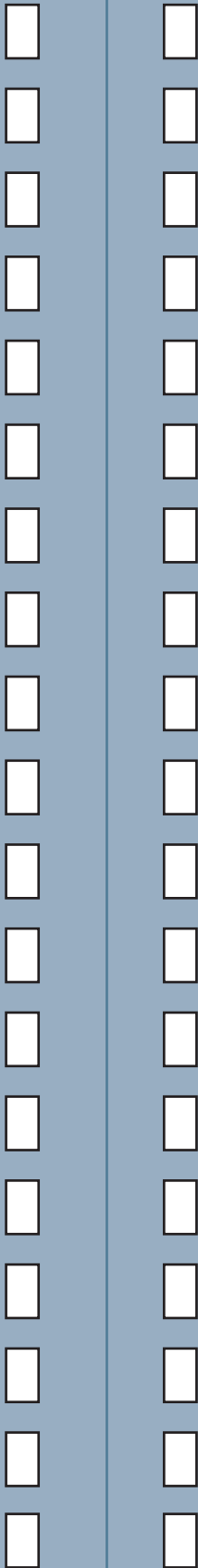
A városfejlesztési akció végrehajtásának célja a városi szövet egy új vagy megújult darabjának létrehozása a maga komplexitásában. Ehhez általában szükséges a meglévő telekstruktúra átrendezése az akcióterület egészén vagy egy részén. Ha a városfejlesztési akció megvalósítása beépítetlen területen történik, ehhez csak az új telekosztás kialakítása szükséges a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozásának megfelelően, azután, hogy az a szereplő, aki a közsféra részéről a városfejlesztési akciót végrehajtja, megszerezte a beavatkozás jogát az érintett területen, vagyis – alapértelmezésben – megszerezte az érintett ingatlanok tulajdonjogát az önkormányzat számára. Abban az esetben, ha a városfejlesztési akcióterületnek az a része, ahol a meglévő telekstruktúrát át kell alakítani, be van építve, a meglévő épületállományt le kell bontani. Ha a bontásra kerülő épületállomány önkormányzati tulajdonban volt már az akcióterv készítésének elindításakor is, az épületek általában nem üresek, hanem a lakásokat és helyiségeket bérlők használják. A bontásra vagy teljes felújításra kerülő házakból a bérlőket ki kell helyezni az érvényes jogszabályoknak megfelelő korrekt eljárás keretében. A bontások végrehajtását követően a rendezési terv szerinti új építési telkek, illetve közterületek kialakításával párhuzamosan szükség lehet tereprendezésre is a terület adottságai miatt, illetve a talaj környezeti kármentesítésére, például egy barnamezős rehabilitáció esetén. A bontásra kerülő épületeket célszerű egy külön tervlapon ábrázolni a szöveges leíró rész alátámasztó mellékleteként.

Az említett feladatokat a fejezet szöveges részében úgy kell meghatározni alapvető mennyiségi paramétereikkel és minőségi jellemzőikkel, hogy azok egyértelműek legyenek és a pénzügyi koncepcióban megbízható költségbecs-

lést lehessen adni a végrehajtásukra. A felsoroltak közül egy hagyományos beépítésű városrész megújításánál különösen a bérlők kihelyezésének költsége és időigénye jelentős volumenű és arányú, amit ennek megfelelő súllyal kell mérlegelni, és ennek megfelelő gondossággal kell kezelni az akcióterv megfogalmazásakor.

■ *A zöldterületek fejlesztésével kapcsolatos feladatok meghatározása*

A városi szövet egy új vagy megújult darabjának létrehozása során, illetve az építészeti örökség integrált védelme szempontjából az akcióterület zöldfelületi rendszere fejlesztésének időnként különösen fontos szerepe van. A városfejlesztési akció célja a korábban említett általános célok konkretizálásával egy olyan városrész létrehozása, ahol jó élni. A szép és egészséges városi környezet kialakításához nélkülözhetetlenek a zöldfelületek. A szép és egészséges települési környezet kialakításának célkitűzése egybevág a városfejlesztési akció gazdaságos megvalósításának céljával is. A megcélzott közvetlen fejlesztési bevételek elérésének előfeltétele az, hogy a közsféra városfejlesztési tevékenységének eredményeként megvalósuló építési projektek piacképes ingatlanpiaci termékek lehessenek, amelyek irányában az értékesítéskor megjelenik a számításba vett fizetőképes kereslet. A keresletet megtestesítő végfelhasználót, a lakást vásárló, irodát bérlő vevőt pedig a XXI. században alapvetően motiválja, hogy szép és egészséges környezetben fog-e élni. A városfejlesztési akció végrehajtása eredményeként keletkező ingatlanpiaci termékek piacképességét, eladhatóságát, vagyis az akció közvetlen fejlesztési bevételeinek alakulását alapvetően befolyásolhatja, hogy az akcióterületen kialakításra kerülnek-e a szükséges minőségű és mennyiségű zöldfelületek. A kérdést az esetek jelentős részében lényegében eldönti a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozása, azonban az akcióterv kidolgozása során akkor is gondolni kell a zöldfelületekre, ha ez előzetesen nem történt meg. A városfejlesztési akcióterv operatív városfejlesztési koncepciója a fenti logikának megfelelően előzetes zöldfelületi rendszerfejlesztési tervben, vagy csak szóvegesen mutatja be a zöldterületek fejlesztésével kapcsolatos feladatokat. Egyszerűbb esetekben az útépítési feladatokra vonatkozó előzetes műszaki tervek is ábrázolhatják a zöldterületek kialakítására vonatkozó operatív fejlesztési koncepció lényegét. A pénzügyi koncepcióban viszont mindenképpen meg kell jelenniük konkrétan a zöldfelületi rendszer fejlesztésével kapcsolatos kiadásoknak.



■ *Közcélú létesítmények építésével, illetve felújításával kapcsolatos feladatok meghatározása*

A városfejlesztési akció célja egy olyan városrész létrehozása, ahol jó élni. Ennek a célnak a valóra váltása segíti elő az építészeti örökség integrált védelmét is. A szép és egészséges települési környezet mellett ennek egy másik fontos előfeltétele, hogy a városfejlesztési akcióterület lakói színvonalas közösségi szolgáltatásokban részesüljenek az oktatás, művelődés, egészségügy, rekreáció területén. Ennek érdekében a közszférának gondoskodnia kell az akcióterületen – vagy az európai normáknak megfelelő, elérhető közelségében – az említett szolgáltatások iránti igényeket kielégítő megfelelő színvonalú és kapacitású közcélú létesítményekről: bölcsődéről, óvodáról, iskoláról, művelődési intézményről és könyvtárról, orvosi rendelőről, sport- és rekreációs létesítményekről. A városfejlesztési akcióterv rendezési tervi és urbanisztikai megalapozása határozza meg, hogy az egyes közszoolgáltatási területeken szükséges közcélú létesítményeket az akcióterületen belül kell-e biztosítani, vagy a feladatot megoldják az akcióterületen kívül, a közelben már létező intézmények, illetve megvalósuló fejlesztések. Abban az esetben, ha közülük valamelyiket az akcióterületen kell biztosítani, szintén az említett megalapozó munkák határozzák meg, hogy ez meglévő épület rehabilitációját vagy új építését jelenti-e. A közcélú létesítmények építésével, illetve felújításával kapcsolatos feladatok az említett alternatíváknak megfelelően szóvegesen kerülnek meghatározásra az építendő szintterületek meghatározásával, valamint szerepelnek azon a tervlapon, amely átfogóan bemutatja a közszféra, illetve a magánszféra által megvalósításra kerülő projekteket az akcióterületen. Amennyiben a szükséges közcélú létesítményeket az építészeti örökség körébe tartozó meglévő épületek rehabilitációjával lehet előállítani, az a lehető legközvetlenebb módon segíti elő az építészeti örökség integrált védelmének megvalósítását, ezért amennyiben ez a komplex megvalósíthatósági szempontok mérlegelése eredményeként járható útnak bizonyul, célszerű ezt választani új épület építése helyett.

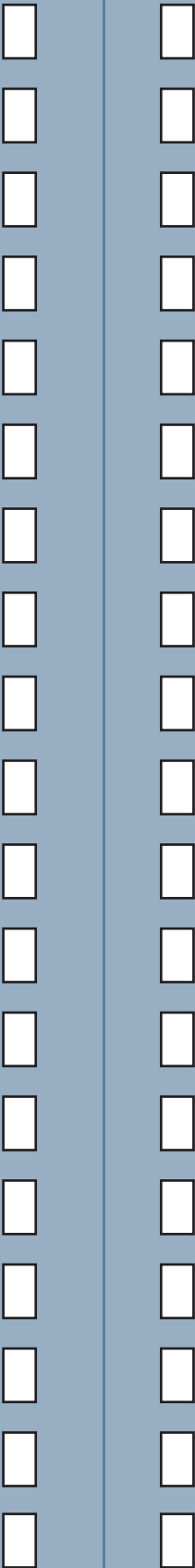
■ *A lakóépületek építésével, illetve felújításával kapcsolatos kérdések*

A közcélú létesítmények rehabilitációjához hasonlóan lakóépületek rehabilitációja is abban az esetben képezi a városfejlesztési akció részét, ha a városi szövet egy meglévő darabjának megújítása a városfejlesztési akció célja. A városi szövet

egy darabjának komplex megújítása a városrehabilitáció. Ennek lényeges része az új lakóépületek létrehozása mellett a meglévő lakóépületek rehabilitációja is. Egy épület teljes értékű rehabilitációján mindig az adott épület teljes értékű külső-belső felújítását és korszerűsítését, szükség esetén az indokolt épületbővítésekkel történő kiegészítését értjük. Az önkormányzati tulajdonú lakóépületek esetében nyilvánvalóan az önkormányzat feladata, hogy gondoskodjon a rehabilitációról. A vegyes – önkormányzati és magán – tulajdonú épületeknél az önkormányzat részvétele alapértelmezésben tulajdoni arányának mértékéig várható el. A teljesen magántulajdonú lakóépületeknél elvileg a tulajdonosoknak saját maguknak kell gondoskodniuk az épületek karbantartásáról és felújításáról. Az utóbbi elvi megközelítés ultraliberális szellemű alkalmazásától az Európában elfogadott, kialakult gyakorlat bizonyos fokig eltér. A közszféra beavatkozása általában indokolt, és közpénzből finanszírozható az európai logika szerint az alábbi fő esetekben:

- ha műszaki és szociális szempontból elavult lakótelepi lakóépületek felújításáról van szó,
- ha a szlömösödő belső városrészekben elhelyezkedő hagyományos építésű, műszaki szempontból leromlott állapotú, alacsony jövedelmű vagy hátrányos helyzetű csoportok által lakott lakóépületekről van szó – különösen, ha azok egy városfejlesztési akcióterület részét képezik, ahol a közszféra egyébként is beavatkozik a városrész komplex megújítása érdekében,
- ha a lakások bérlői vagy tulajdonosai egyébként szociális támogatásra jogosultak, különösen elavult lakótelepek és hanyatlásnak indult hagyományos beépítésű belső városrészek esetében, valamint
- ha műemléki védelem tárgyát képező épület felújításáról van szó, különösen műemlékvédelmi beavatkozásra kijelölt területen, illetve az építészeti örökség integrált védelmét szolgáló városrehabilitációs akció keretében.

A közszféra beavatkozásának előfeltételei és eszközei az említett esetekben Magyarországon még korántsem alkotnak olyan fejlett összefüggő rendszert, mint az EU alapító tagállamaiban. Ennek ellenére sokféle önkormányzati megoldás és



támogatás létezik már ezen a területen is, az EU strukturális alapjainak budapesti városrehabilitációs felhasználása pedig reflektorfénybe állítja ezt a kérdést.

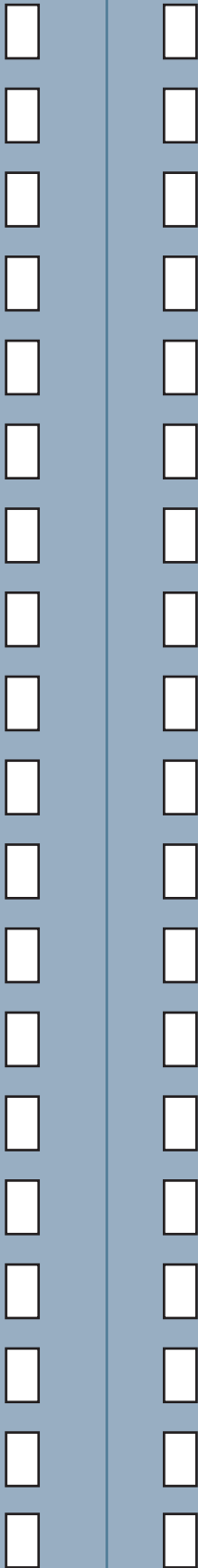
A lakóépületek felújítását attól függően indokolt szerepeltetni, hogy az önkormányzat részt vesz-e ennek a tevékenységnek a finanszírozásában, és hogy a városfejlesztési, illetve városrehabilitációs akció fent említett többi fejlesztési műveletével azonos szervezeti keretek között kerül-e megvalósításra. Ha az önkormányzat egyáltalán nem vesz részt a lakóépületek rehabilitációjában, nyilván nem foglalkozik ezzel az akcióterv sem. Ha az önkormányzat folyósít bizonyos pályázati feltételek szerint épületfelújítási támogatást társasházak részére, de az jelképes összegű az adott épület rehabilitációjának költségéhez képest, és csak részleges felújítások kisebb munkáinak finanszírozására alkalmas, vagy felújítási támogatásait nem hangolja össze a városrehabilitáció egyéb műveleteivel és a városfejlesztési akciótervvel, akkor a kialakult pályán mozgó szétforgácsolt tevékenységet nehezen lehet – és ezért nem célszerű – beilleszteni a városfejlesztési akciótervbe. Ha az önkormányzat részt vesz az épületrehabilitáció finanszírozásában, de ezeket a projekteket nem az az önkormányzati szervezet hajtja végre, mint a városfejlesztési, illetve városrehabilitációs akció többi fent említett műveletét, akkor a városfejlesztési akciót végrehajtó szervezet által megvalósításra kerülő akciótervben nem célszerű szerepeltetni az épületrehabilitáció költségeit, mert így a pénzügyi terv helytelen képet mutatna a városfejlesztő szervezet által végrehajtásra kerülő akció pénzügyi paramétereiről. Ugyanakkor az önkormányzat szempontjából ebben az esetben is indokolt lehet egy olyan összesített terv elkészítése, amelyben szerepelnek a városfejlesztési akciót végrehajtó önkormányzati szervezet által megvalósításra kerülő fejlesztések kiadásai és bevételei mellett az önkormányzat más szervezeti egysége – például épületfelújítási irodája – által végrehajtásra kerülő épületrehabilitációs projektek jellemző adatai is. Ezek jellemző adatait viszont általában célszerű szerepeltetni a városfejlesztési akciótervben, abban az esetben, ha az említett projekteket ugyanaz az önkormányzati városfejlesztő szervezet valósítja meg, mint a fent említett többi városfejlesztési műveletet.

Önkormányzati bérlakások építése a helyi önkormányzat lakáspolitikájának és lehetőségeinek megfelelően nyilvánvalóan az önkormányzat feladata az akcióterületen is. Önkormányzati bérlakások építésével egyébként a városi önkormányzat az általa kitűzött fejlesztési célnak megfelelően tudatosan tudja

abba az irányba terelni az operatív városfejlesztés folyamatát, hogy egy adott városrész társadalmi összetétele a városfejlesztési akció urbanisztikai megalapozásának megfelelő mértékben vegyes legyen. Ezért az önkormányzati bér-lakások építésének, a tervezett épületek építési programjának feltétlenül szerepelnie kell a városfejlesztési akciótervben.

A magántulajdonú társasházi lakások önkormányzat által történő felépítésével és értékesítésével kapcsolatban különböző elvi megközelítéseken alapuló, így eltérő gyakorlatok fordulnak elő Európában és Magyarországon. Egy adott városfejlesztési akció konkrét körülményei között mindegyik megoldásnak meglehet az indokoltsága.

Az egyik elvi megközelítés azt mondja, hogy szigorúan a magánszférára kell bízni a városfejlesztési akció keretein belül minden olyan ingatlanfejlesztési projektnek a megvalósítását, amely profitot eredményez, mert erre valók a vállalkozások. Ez a megközelítés is megengedi azonban, hogy azokban az esetekben, amikor az említett profitnak a realizálása a városfejlesztési akcióterület már átépült részén megszokotthoz képest sokkal nagyobb kockázatot jelent, illetve amikor a vállalkozások érdeklődését még nem sikerült megfelelő mértékben felkelteni egy új városfejlesztési akcióterület vagy egy meglévő akcióterület újabb fejlesztési üteme iránt, az önkormányzat városfejlesztő szervezete a vállalkozások szerepét átvéve előremenjen, és saját maga valósítson meg értékesítésre szánt lakóépületeket. Ezzel a megoldással az önkormányzat elő tudja segíteni, hogy a városfejlesztési akció végrehajtásával előállított építési telkek vállalkozások által történő beépítése áttérjedjen azokra az új fejlesztési területekre is, amelyekkel szemben a magánszféra vállalkozásainak bizalma még nem volt elég nagy ahhoz, hogy ott piaci alapon építkezésekbe kezdjenek. Ugyanakkor az ilyen típusú magántulajdonú lakásépítési projektek arra is lehetőséget adnak az önkormányzatnak – amelyet ebben az esetben sem feltétlen a minél nagyobb profit elérése mozgat, hanem szociális céljai is lehetnek –, hogy az előállításra kerülő lakásokat az önköltségi árnál ugyan magasabb, de a piaci árnál mérsékeltébb áron – kedvezményesen – értékesítse. Ilyen konstrukcióban valósult meg két lakóépület a Középső-Ferencváros rehabilitációja során is, a Viola utcában, amikor a Ferenc tértől a Haller utca felé eső terület iránt még nagyon alacsony volt az építési vállalkozások érdeklődése, és „át kellett húzni” a városfejlesztés keretében megvalósuló vállalkozói



építés folyamatát az akcióterületen az átalakulással még kevésbé érintett részére. Ilyen esetben a lakóépületek építési programjának szerepelnie kell a megvalósítás alapját képező városfejlesztési akciótervben.

A másik megközelítés, amely a városfejlesztő szervezet offenzívebb piaci magatartására és erőteljesebb profitorientáltságára épül, azon alapul, hogy az önkormányzatnak tudatosan fel kell vállalnia, hogy városfejlesztő szervezete a városfejlesztési akció keretében bizonyos határok között olyan ingatlanfejlesztési projektek megvalósítását is felvállalja, amelyek célja pénzügyi szempontból kifejezetten profitszerzés. Ez különösen indokolt lehet akkor, ha ráadásul az adott ingatlanfejlesztési projekt keretében előállításra kerülő ingatlanpiaci termékekre igény volna, de a konkrét helyzetben a projekt megvalósítása valamilyen speciális körülmények miatt olyan nehézségekbe ütközik, amelyek megoldása az önkormányzat városfejlesztő szervezetétől nagyobb biztonsággal várható, mint egy magánvállalkozástól. Ilyen ingatlanfejlesztési projektet valósított meg például a Zalaegerszegi Városfejlesztő Zrt. a belváros északi részének rehabilitációja során, azokhoz a nyugat-európai vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságokhoz hasonlóan, amelyek nemcsak a klasszikus városfejlesztési feladatok elvégzésével, hanem lakások, kisebb kereskedelmi központok létesítésére irányuló ingatlanfejlesztési projektek megvalósításával is foglalkoznak. Ennek a megoldásnak a feltétlen előnyét jelenti, hogy az ingatlanfejlesztési projektből származó profit visszaforgatható a városfejlesztési akció következő lépéseinek folyamatába, és ezzel megkönnyíti azoknak a városfejlesztési akcióknak a megvalósítását is, amelyek közvetlen fejlesztési bevételeinek és fejlesztési kiadásainak egyenlege negatív előjelű. Ugyanakkor ezzel a megoldással csak nagyon óvatosan és korlátozott körben élhet a települési önkormányzat, mert ellenkező esetben megzavarhatja vele a helyi építési piac működését, ahol a magánszféra építési vállalkozásaié a főszerep. Az ilyen típusú építési projektek építési programját szintén szerepeltetni kell a városfejlesztési akciótervben.

A magasépítési projekteket a közmű- és utépítési műszaki előtervekhez hasonlóan nem kell az akciótervben részletesen megtervezni építési engedélyezési terv vagy elvi építési engedélyezési terv szintjén. Az építési program gyakran nem határozható meg egyértelműen a városfejlesztési akcióterv meglévő urbanisztikai megalapozása alapján, ilyenkor a tervezett építési projektre vonatkozóan elkészítendő előzetes beépítési koncepció kidolgozásának célja



a következő. Tisztáznia kell az adott építési telek beépíthetőségét az építhető szintterület (négyzetméterben meghatározva) és annak alapszintű funkcionális programja meghatározásával (például: az építhető összes szintterületből hány négyzetméter hány darab lakást jelent, az ezen kívül létesülő szintterületek, például iroda-, illetve üzletfunkcióval funkciócsoportonként hány négyzetmétert jelentenek, hány négyzetméteres mélygarázst kell építeni, hány szinten az épület alatt). Amennyiben az akcióterv a benne lévő építési projekttel kerül jóváhagyásra és megvalósításra, a későbbiekben úgyis el kell készíteni a megvalósításhoz szükséges építési engedélyezési és kiviteli terveket, ezek költségével terhelni viszont teljesen felesleges az akcióterv kidolgozását, ami egy döntés-előkészítő anyag, majd a döntés után a megvalósítás forgatókönyve az önkormányzat számára, és nem az egyes fejlesztési műveletek építési engedélyezési dokumentációjának a gyűjteménye.

Az építészeti örökség részét képező építészeti együttesek nagy része általában lakóépület, tehát a lakóépületek rehabilitációja a városfejlesztési akció keretében az építészeti örökség integrált védelmének fontos része.

*A magánszféra építési lehetőségeinek meghatározása*

A közszféra operatív városfejlesztő tevékenységének alapvető célja egyrészt, hogy fizikailag létrehozza a városi szövet közösségi rendeltetésű épített tereit – a közterületeket – a szükséges térburkolati, zöldfelületi rendszerekkel és berendezési tárgyakkal, másrészt, hogy fizikailag – az építési jogi előfeltételek egyidejű biztosításával – létrehozza a magánszféra számára az építési lehetőségeket, építési telkeket, hogy a vállalkozások magántulajdonú épületeket hozzanak létre. A két célkitűzés valóra váltásával kialakul a városi szövet egy új vagy megújult darabja.

Az építési lehetőségeket a városfejlesztési akcióterv urbanisztikai megalapozásának kell egyértelműen meghatároznia. Az operatív városfejlesztési koncepcióban ennek megfelelően kell szerepeltetni az egyes építési lehetőségek esetében megvalósítható építési projektek építési programját az építhető összes szintterület nagyságával, és az összes szintterületet alkotórészeinek főbb funkcionális csoportonkénti szintterületével, a m<sup>2</sup>-ben meghatározott területi egység nagyságának és funkciójának (pl. lakás, iroda, teremgarázs stb.) meghatározásával.

A lakások tekintetében az épületen belüli összes lakás-szintterülethez például csak akkor kell az akciótervnek meghatároznia a lakásszámot, illetve az épületen belüli lakásállomány lakásnagyság szerinti összetételét is, ha ezzel az önkormányzat meghatározott helyi lakáspolitikai célt akar elérni. Például – egy teljesen elvi lehetőséget említve –, ha az adott területen többségében nagy alapterületű lakások vannak, és a fiatal generáció odaköltözését azzal lehetne elérni, hogy kisebb alapterületű lakások is nagyobb számban épüljenek, elvileg lehet olyan megkötést alkalmazni, hogy adott helyen lévő adott építési projekt keretében kis alapterületű lakások épüljenek. Ellenkező esetben, ha az adott városi szövetben már túl sok a kislakás, az önkormányzat alkalmazhat olyan megkötést, hogy bizonyos helyen lévő konkrét építési projekt esetében az építési telket megvásárló vállalkozó csak olyan lakásokat építhet, amelyek alapterülete meghalad egy előírt minimális nagyságot. Ezeket a megoldásokat azonban csak kivételesen indokolt esetben és nagyon átgondoltan szabad alkalmazni, mivel azt a vállalkozók általában sokkal jobban meg tudják ítélni még az önkormányzat fejlesztő szervezetének szakembereinél is, hogy mit fognak tudni eladni a piacon. Az önkormányzati városfejlesztő szervezetnek ott nem szabad alapvetően tévednie a magánszféra építési programjának meghatározásában a városfejlesztési akcióterv kidolgozása során, hogy egy adott területen mondjuk lakások vagy irodák épüljenek-e, illetve helyettük inkább szállodák és kereskedelmi létesítmények valósuljanak meg, illetve a fent említettek milyen arányú összetétele eredményez piacképes építési projekteket. Azt, hogy egy meghatározott ingatlantípuson belül – például: lakás – melyik nagyságrendi, illetve minőségi kategóriába tartozó terméket kíván a piacra vinni az adott helyen az adott vállalkozás, jobb rábízni a vállalkozóra, ha nincs ezzel kapcsolatban valami evidens általános érdek. A jól meghatározott keretek között, az említettek szerint előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek kategóriájának „finom hangolásába” az önkormányzatnak csak akkor szabad beleszólnia, ha nyomós oka van rá. Ez viszonylag ritka eset, de előfordulhat; az ezzel kapcsolatos fenti példák azért kerültek említésre, hogy érzékeltessek, egy ilyen helyzet esetén is van mozgástere és operatív beavatkozási lehetősége az önkormányzatnak.

A városfejlesztési akció megvalósításának pénzügyi koncepciója szempontjából az építési lehetőségek meghatározásának jelentőségét az adja, hogy az akció végrehajtása során a közvetlen városfejlesztési bevételek az építési telkek, építési

lehetőségek értékesítéséből képződnek. Az építési lehetőség – általában ez az építési telket jelenti – eladási árát a konkrét beépítési lehetőség paraméterei határozzák meg. Az ár elsősorban a tervezett funkcióktól és a megépíthető szintterület nagyságától függ, ezért a városfejlesztési akció bevételi terve akkor teljesül, ha az akciótervben a magánszféra építési lehetőségei úgy kerülnek meghatározásra, hogy azokat a tényleges fizetőképes kereslet az értékesítés során visszaigazolja.

A magánszféra vállalkozásainak építési lehetőségeit tehát úgy kell meghatározni, hogy annak paramétereivel a magánszféra által megvalósításra kerülő építési projektek piaci értékesítésére szánt termékeit (pl. társasházi lakások, üzletek, vendéglátóhelyek) a vállalkozó értékesíteni tudja az akciótervnek megfelelő ütemezésben és áron.

Az építési lehetőségek piaci szempontból reális meghatározásának az a jelentősége, hogy egy teljesen irreális építési programon alapuló akcióterv esetleg jóváhagyást nyerhet az önkormányzat részéről, megvalósítása azonban kudarcba fulladhat, ha az önkormányzati városfejlesztés eredményeként előállításra kerülő építési telkekre nem lesz vevő. Ugyanez történik, ha a megvásárolt telket a vevő nem építi be, mivel a fejlesztés ingatlanpiaci végtermékére – például irodára – nem létezik az a fizetőképes kereslet, amit a magánszféra építési lehetőségeinek meghatározásánál a városfejlesztési akcióterv feltételezett.

A közszféra és a magánszféra együttműködésén alapuló operatív városfejlesztés európai eszközei éppen abban segítik az önkormányzatot, hogy ne essen egyoldalú és piaci szempontból megalapozatlan fejlesztések erőltetésének csapdájába.

Pénzügyi koncepció

A komplex városfejlesztési akcióterv másik lényeges fejezete a pénzügyi koncepció. A pénzügyi koncepció az operatív városfejlesztési koncepción alapul, de azzal együtt formálódik, mert a költségek elemzése visszahathat a műszaki megoldásokra is. A pénzügyi koncepció nem egyszerűen egy költségkalkuláció – mint egy hagyományos értelemben vett beruházási programban –, hanem a költségek és források összehangolásával előállított pénzügyi forgatókönyv, amely bemutatja, hogy a fejlesztési akció milyen pénzügyi kondíciók között valósítha-

tó meg.<sup>14</sup> A városfejlesztési akció végrehajtása során a kiadások célja nem a rendelkezésre álló források felhasználása önmagában a műszaki-fizikai célok elérése érdekében, hanem pénzügyi szempontból az is, hogy a kiadások által a lehető legtöbb közvetlen városfejlesztési bevételt lehessen előállítani, és így újabb források képződjenek a városfejlesztés következő műveleteinek finanszírozásához.

A pénzügyi koncepció általában az alábbi részekből tevődik össze:

Az akció megvalósításának átfogó pénzügyi terve

A várható városfejlesztési kiadások meghatározása (a legjellemzőbb költségtypusok felsorolásával):

- az esetleg szükséges rendezési tervmódosítás költsége,
- az infrastruktúrák és zöldfelületek megvalósításához, valamint az esetleg felmerülő magasépítési feladatok elvégzéséhez szükséges döntés-előkészítő tanulmánytervek (ha szükségesek), valamint építési engedélyezési és kiviteli tervek költsége,
- a komplex városfejlesztési akcióterv megvalósításához szükséges infrastruktúraépítés, fejlesztés becsült költségei (úthálózat, parkolók, közművek, zöldterületek) az akcióterületen kívül és az akcióterületen belül,
- a komplex városfejlesztési akcióterv megvalósításához szükséges ingatlan-szerzés költségei,
- egyéb terület-előkészítési költségek (bontás, lakók, bérlők elköltöztetése, tereprendezés stb.),
- közcélú létesítmények építésének, illetve rehabilitációjának költségei (ha az adott akcióterv esetében releváns),
- önkormányzati tulajdonú lakóépületek építésének, illetve rehabilitációjának költségei (ha az adott akcióterv esetében releváns),

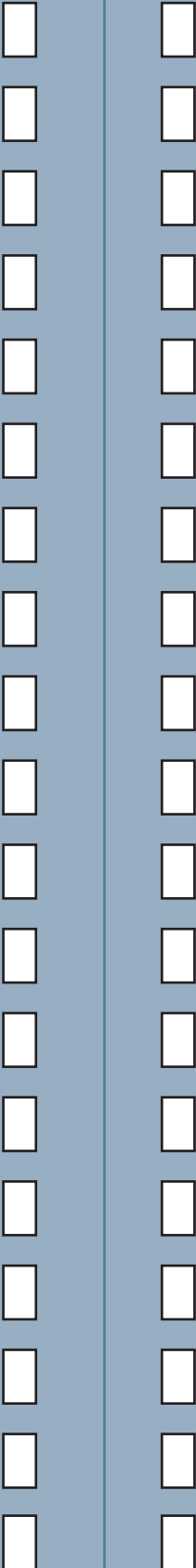


■ Egyéb külső források bekapcsolásának lehetőségei

A jövőben a városfejlesztési akciók megvalósításában a hitelek és a visszatérítendő támogatások is egyre növekvő szerepet játszhatnak, mert a kamatlábak csökkenésével párhuzamosan a projektfinanszírozás a bankok számára is előnyösebb tevékenységgé válhat. Különösen akkor előnyös mindkét fél számára a hitelekkel élni, ha a pénzügyi partnerként részt vesz a városfejlesztési akció megvalósításának irányításában. Ebben az esetben ugyanis – az akció körülményeinek pontos ismerete miatt – biztonságosabb feltételek között, alacsonyabb kockázattal tudja folyósítani a hitelt. A jövő a városfejlesztésben hosszabb távon – a települések helyi gazdasági fejlődésének, az önkormányzatok finanszírozási rendszere fejlődésének, vagyis a helyi önkormányzatok gazdasági teljesítőképessége növekedésének függvényében – egyre inkább a vissza nem térítendő támogatásoké, a kedvezményes kamatozású fejlesztési banki hiteleké és a piaci kamatozású kereskedelmi banki hiteleké (időrendi szempontból valószínűleg ebben a sorrendben) az operatív városfejlesztésben is. Ebből adódik annak a jelentősége, hogy a városi önkormányzatoknak célszerű elsajátítaniuk a komplex városfejlesztési projektek – városfejlesztési akciók – előkészítésének és megvalósításának azokat a jelen munkában bemutatott módszereit és eszközeit, amelyek tudatos használatával a városfejlesztési elképzeléseik megvalósítása során az arra alkalmas akciótervek végrehajtásával közvetlen fejlesztési bevételeket is el tudnak érni, és fejlesztési projektjüket piaci szempontból is egyre életképesebbé tudják tenni.

■ A szükséges önkormányzati források meghatározása

A várható városfejlesztési kiadások és az előzőekben felsorolt források különbözetét – amennyiben a városfejlesztési kiadások meghaladják a városfejlesztési akció végrehajtásának keretében képződő közvetlen fejlesztési bevételeket – az önkormányzatnak kell állnia. Ez az összeg megmutatja, hogy a fejlesztési akció lebonyolítása összesen mennyibe kerül majd az önkormányzatnak, és hány évre lehet ennek alapján – figyelembe véve a költségvetés teherbírását – tervezni az akciót.



Előfordulhat természetesen olyan eset is, hogy az ingatlanértékesítésből és az egyéb külső forrásokból származó bevételek elérik, vagy meghaladják az akció várható ráfordításait. Ebben az esetben null-szaldós, vagy nyereséges akcióról beszélhetünk (pl. egy kereskedelmi központ létesítése lehet ilyen). Ez az elvi alapja annak, hogy több, párhuzamosan futtatott fejlesztési akció – megfelelő tervezéssel és irányítással – megkímélheti az önkormányzati költségvetést. A „nyereséges” akció ugyanis időlegesen vagy végérvényesen kompenzálhatja a „veszteséges” akciót (pl. egy városközpont rehabilitációját). Ezt a kompenzálást a fejlesztő társaság realizálhatja pénzátcsoportosítással, miközben az önkormányzati költségvetés érintetlen marad. Minél több párhuzamos akciót indít az önkormányzat, illetve bonyolít le a városfejlesztő társaság, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy az önkormányzat költségvetési pénzeit meg lehet kímélni!

Pénzügyi forgatókönyv

A városfejlesztési akció megvalósításának átfogó pénzügyi terve az akció végeredményét mutatja be. Ezen kívül szükség van az akció időbeli lebonyolításának bemutatására is, éves szakaszokban. Ez mutatja meg, hogy mikor van szükség újabb források bevonására, mikor képződnek felszabadítható pénzeszközök. A pénzügyi forgatókönyv alapján tervezhetővé válnak az önkormányzati költségvetést terhelő tételek. A fejlesztés irányításában a magánszférarészéről közreműködő partnerek meg tudják ítélni, hogy az önkormányzati fejlesztések forrásszükséglete, valamint az önkormányzati fejlesztések alapján a magánszféra által megvalósításra kerülő ingatlanfejlesztési projektek finanszírozási szükséglete, továbbá az ingatlanfejlesztési projektek eredményeként piacra kerülő termékek (pl. lakás) iránti fizetőképes kereslet biztosítása milyen nagyságrendű projektfinanszírozási lehetőségeket fog teremteni számukra, és milyen ütemben a fejlesztési folyamat megvalósítása során.

A komplex városfejlesztési akcióterv elkészültével<sup>15</sup> körvonalazódik az önkormányzat számára, hogy a közszféra és a magánszféra milyen szereposztásban, milyen mennyiségi és minőségi jellemzőkkel mit valósít meg a városfejlesztési akcióterületen az akcióterv urbanisztikai megalapozásában a maga komplexitásában meghatározott célállapot elérése érdekében.

Az akcióterv felépítésének logikája is rávilágít, hogy a város egy új vagy megújult darabját a közsféra csak a magánszéfera vállalkozásaival együttműködve tudja létrehozni az operatív városfejlesztés eredményeként.

Az önkormányzat aktív részvétele saját városfejlesztési elképzeléseinek megvalósításában eleve feltételezi azt, hogy partneri együttműködést tud kialakítani a magánszéferával, amelynek közreműködésétől és befektetéseitől várja saját városfejlesztési elképzeléseinek teljes értékű megvalósítását.

A következő fejezetek megmutatják ennek a partnerségnek a magyarországi jogi, gazdasági környezetben kialakult, összefüggő rendszerben használható eszközeit és azok fejlettebb szinten, néhány évtizeddel ezelőtt létrejött, és azóta is működő európai előképét.

AZ OPERATÍV VÁROSFEJLESZTÉS AZ INTEGRÁLT VÁROSFEJLESZTÉSI STRATÉGIÁBA ILLESZKEDIK

Az Étv. meghatározása szerint az IVS „középtávú, stratégiai szemléletű, megvalósításorientált településfejlesztési dokumentum”.

Az IVS egy olyan stratégiai tervezési eszköz, amelynek módszertanát az NFGM TÉSZÁT 2009-ben megjelentetett *Városfejlesztési kézikönyv* című szakpolitikai útmutatója fogalmazza meg részletesen, amelynek IVS-re vonatkozó része kidolgozásában szakértőként működtem közre a Városfejlesztés Zrt. részéről. Szakértői közreműködésem ebben a tekintetben azon a szakmai tevékenységen alapult, amit a megelőző évtized során, az EU-csatlakozás előtt fejtettem ki, amikor az IVS magyarországi előképét jelentő, stratégiai szemléletű összehangolt városfejlesztési akciótervecsomagokat készítettem önkormányzatok részére városfejlesztési akciók elindításának és városfejlesztő társaságok megalakításának megalapozása céljából Zalaegerszegen és Mosonmagyaróváron.

Az operatív előkészítés előző fejezetben ismertetett tervezési folyamata többféle módon illeszkedhet az integrált városfejlesztési stratégiába (IVS).

Ideális esetben a komplex városfejlesztési akcióterv – pályázati projektek esetében ezt az elmúlt három évben akcióterületi tervnek (EATT) nevezték el – előzetes változata (EATT) – az IVS-el párhuzamosan készül, vele koherens rendszerben, és a fent említett szakpolitikai útmutatásban foglaltaknak megfelelő tartalommal és formában megjelenik az IVS-ben.

A komplex városfejlesztési akcióterv készülhet akkor is, amikor az önkormányzat már rendelkezik IVS-sel, ebben az esetben az IVS-ben rögzített stratégiát kell figyelembe vennie, és a két fejlesztési dokumentum közötti teljes összhang az IVS aktualizálásával teremthető meg.

Elvileg előfordulhat olyan eset is, amikor a komplex városfejlesztési akcióterv jóval az IVS előtt elkészül. Ebben az esetben az IVS elkészítése során, az akcióterv szükség szerinti módosításával lehet megteremteni a stratégiai és az operatív fejlesztési dokumentum összhangját.



A szakértői közreműködéssel kialakított stratégiai és operatív városfejlesztési tervezési eszköztár tehát ma már biztosítja az ET 121. számú, az építészeti örökség védelméről szóló egyezménye 10. cikkelyében Magyarország részéről vállalt kötelezettségek teljesítésének elvi lehetőségét a városfejlesztés és városrendezés tekintetében.

Annak érdekében, hogy az IVS megvalósításorientált dokumentum legyen, szakértői közreműködésem hatására az alábbiak kerültek a szakpolitikai útmutatásba.<sup>16</sup>

Városrészek elemzése

Az elemzés első lépéseként be kell mutatni – térképpel egyértelműen illusztrálva – az egyes városrészek elhelyezkedését. A városrészek hézag- és átfedésmentesen fedik le a város belterületét. Indokolt esetben a külterületen is azonosítható városrész, a későbbiekben meghatározásra kerülő adatigény azonban ezen területeken nem teljesíthető központi statisztikai adatokkal

A beazonosított városrészek helyzetének értékelése alapján jelöli ki az önkormányzat a későbbi városfejlesztési akcióterületeket.

Az integrált stratégia megvalósításával kapcsolatos szervezeti elvárások

Az integrált stratégia megvalósítása olyan szervezeti működést kíván meg a városoktól, amely biztosítja egyrészt a stratégia egészének folyamatos karbantartását, az elért eredmények visszacsatolását a stratégia tervezési folyamatába („stratégiai menedzsment”), másrészt pedig biztosítja a stratégia által kijelölt akcióterületi alapú fejlesztések professzionális és hatékony megvalósítását („operatív menedzsment”). A projektmenedzsment általános kategóriái szerint csoportosítva tehát: a stratégiai menedzsment a „hatások” érvényesüléséért, míg az operatív menedzsment az eredményekért (mind a közvetlen, „outputok”, mind a tényleges eredmények) visel felelősséget.

Az akcióterületi fejlesztések operatív menedzsmentjével (a városfejlesztő társasággal – B. L.) kapcsolatos ismereteket a kézikönyv 6. fejezete tartalmazza.

Ingatlangazdálkodási koncepció elkészítése

Az önkormányzat a vagyongazdálkodási koncepciójához igazított – esetlegesen annak részeként kidolgozandó – ingatlangazdálkodási tervben megfogalmazza, hogy a fejlesztések érdekében az akcióterületeken lévő ingatlantulajdonát milyen módon kívánja hasznosítani, azaz mi az értékesíthető és a fejlesztési célok szolgálatába állítandó ingatlanvagyon, és mely az, amelyet hosszú távon önkormányzati tulajdonban és kezelésben kíván az önkormányzat tartani. A terv összhangban kell hogy legyen a „stratégia pénzügyi mozgástere” fejezetben megfogalmazottakkal.

Az ingatlangazdálkodási koncepció elsődleges célja, hogy megalapozza az önkormányzati tulajdonban levő forgalomképes ingatlanok stratégiai ingatlangazdálkodás keretében történő hasznosítását. Fontos azonban, hogy forgalomképtelen ingatlanjai esetében is felmérje a város, hogy azok hogyan állíthatóak a városfejlesztő célok szolgálatába.

A fentiek érdekében a koncepcióban a város:

- Megtervezi az akcióterületeken lévő tulajdonában levő forgalomképes ingatlanok optimális hasznosításának módját (eladás, csere, közös hasznosítás, fejlesztést követő értékesítés stb.)
- Megtervezi esetleges ingatlanvásárlások mértékét, módját és a későbbi hasznosítás vagy értékesítés módját, feltételeit
- Felvázolja, hogy az akcióterülethez kapcsolódó forgalomképtelen ingatlanokon milyen jelentősebb fejlesztéseket kíván eszközölni, melyek hatással vannak a rehabilitációs tevékenységekre.

A fejlesztéseket akadályozó bonyolult vegyes (esetleg tisztázatlan) tulajdonviszonyok esetén (pl. ún. „barnamezős” fejlesztések esetén, történelmi városközpontokban) különösen fontos lehet, hogy az önkormányzat megtervezze, hogy milyen lépéseket kíván tenni a tulajdonviszonyok rendezéséért, kíván-e pl. szennyezett területet felvásárolni, kármentesíteni, közművesíteni, majd értékesíteni.

Az IVS-eken keresztül az operatív városfejlesztés alapjául szolgáló komplex városfejlesztési akciótervek és a városinál magasabb szintű (megyei, regionális, országos) területrendezési és területfejlesztési tervek összhangja is biztosítható egy felépülő területi tervezési rendszerben, illetve a területi szinten az építészeti örökség védelmével kapcsolatban megjelenő szempontok beépülhetnek a helyi operatív városfejlesztési tervekbe, biztosítva az építészeti örökség integrált védelmét az Egyezmény 10. cikkelyében foglaltaknak megfelelően a területfejlesztés eszköztárával is.

A területi tervezés és az operatív városfejlesztés ebben az értelemben, kedvező esetben, egymást kölcsönösen erősítve működhet helyi, illetve területi szintről indult kezdeményezésekkel egyaránt.

Egy ilyen esetre mutatok példát portfóliómban a szécsényi történelmi városközpont építészeti örökségének integrált védelmét biztosító városrehabilitáció és annak területi tervezési előzményei bemutatásával. A városfejlesztési akció itt szervesen beágyazódott abba az általam irányított területfejlesztési tervezési folyamatba, amely a Szécsényt magában foglaló Neogradiensis Eurorégió határon átnyúló területére kormányzati megbízásból készített magyar-szlovák Urbanisztikai Tanulmányterv kidolgozásával indult el.

A KOMPLEX VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓTERVEK  
MEGVALÓSÍTÁSÁNAK ESZKÖZTÁRA

A MEGVALÓSÍTÁS ESZKÖZEINEK ÖSSZEFÜGGŐ RENDSZERBEN  
TÖRTÉNŐ GYAKORLATI ALKALMAZÁSA

Az ismertetett előkészítési és megvalósítási módszerek, szervezeti, jogi és finanszírozási eszközök összehangolt használatának leírásával, a tapasztalatok alapján szintetizálva mutatom be a közsféra és a magánsféra strukturált együttműködésével történő városfejlesztés algoritmusának legfontosabb elemeit, összefüggéseit, műveleti lépéseit és leggyakrabban előforduló kérdéseinek megoldásait, amelyek egy adott városfejlesztési akcióterület fejlesztésére vonatkozó konkrét pénzügyi konstrukció kidolgozása szempontjából érdekesek lehetnek az építészeti örökség integrált védelmének megvalósítása érdekében.

A szintézisre törekvő szemléletmód még akkor is alapvető fontosságú, ha ennek a gondolatsornak az a kiinduló megállapítása, hogy a városfejlesztési akcióterületeken végrehajtásra kerülő operatív városfejlesztési műveletsor tartalmi összetétele szempontjából nincs és nem is lehet általános szintézis, minden elképzelhető esetre változtatás nélkül alkalmazható séma. A városfejlesztés és a városrehabilitáció egyik lényegi vonása ugyanis éppen az, hogy minden egyes városfejlesztési akcióterület városi szövete más és más településszerkezeti, műszaki-fizikai és piaci adottságokkal rendelkezik, más és más társadalmi-gazdasági adottságú helyi közösség használatában van. Különböző a kiterjedésük, és eltérőek az adott önkormányzatok rájuk vonatkozó városfejlesztési elképzelései, csakúgy, mint a valóra váltásukra rendelkezésükre álló eszközök. Mivel minden egyes városi szövet-darab és helyi társadalom különbözik minden másiktól, minden egyes városfejlesztési akció – akár az építészeti örökség integrált védelmét célozza, akár más – különbözik minden másiktól abban a tekintetben, hogy végrehajtásával mit valósít meg az önkormányzat. A „mit” kérdésre akcióterületen-

ként adható számtalan különböző válasz mellett mégis kikristályosodtak és általánossá lettek Európa fejlett régióiban, és a szükséges adaptálás után alkalmazhatónak bizonyultak Magyarországon is az operatív városfejlesztés megtervezését és a megvalósítását lehetővé tevő szervezeti, jogi és finanszírozási eszközök. Ezek a „hogyan” kérdésre adnak választ, és a legkülönbözőbb adottságok mellett is alkalmasak arra, hogy alkalmazásukkal a komplex városfejlesztési elképzelések az önkormányzat által kézben tartva – vagyis a helyi közösséget képviselő testület irányításával és ellenőrzésével – kerülhessenek megvalósításra.

A „szintézis” célja a gyakorlati módszertani segítségnyújtás érdekében az, hogy az előző analízisben megvizsgált elemek (az előző fejezetben bemutatott eszközök) egymáshoz illesztésének logikáját, és néhány alapvető szempontját érzékeltesse, és megvilágítsa az előzőekben ismertetett egyszerű eszközök összefüggő rendszerben történő alkalmazásának módját és előnyeit.

Az operatív városfejlesztés során egy akcióterületi fejlesztés előkészítésének első lépése az akcióterület lehatárolása. Az „akcióterület” elnevezés arra utal, hogy az akcióterület határvonalán belül elhelyezkedő városi terület fejlesztését az önkormányzat – tágabb értelemben a közsféra, és speciális esetben annak a települési önkormányzattól eltérő entitásai – akciószerűen akarja végrehajtani, vagyis a kijelölt terület fejlesztésével egy városfejlesztési akciót kíván megvalósítani. A városfejlesztési akció lényegében azt jelenti, hogy meghatározott idő alatt, meghatározott tartalommal és pénzügyi paraméterekkel, logikailag zárt, összefüggő rendszert alkotó lépésekkel történik az önkormányzat (a közsféra) akcióterületre vonatkozó fejlesztési elképzeléseinek megvalósítása. Ahhoz, hogy az akcióterületen a városfejlesztési akciót végre lehessen hajtani, nyilvánvalóan szükséges egy terv, amely városrendezési-műszaki és pénzügyi paramétereik tükrében rögzíti a városfejlesztési akció végrehajtása során az önkormányzat által közvetlenül elvégzendő városfejlesztési feladatokat, valamint az általuk előállításra kerülő építési lehetőségeket. Ez a terv a városfejlesztési akcióterület akciószerűen megvalósításra kerülő összehangolt fejlesztésének a terve, másképpen mondv a városfejlesztési akció végrehajtásának terve, röviden a városfejlesztési akcióterv.<sup>17</sup> A városfejlesztési akcióterv előre leképezi – előrevetíti – a városfejlesztési akció végrehajtásának összefüggő elemek rendszeréből álló folyamatát annak műszaki és pénzügyi dimenziójában, és ezáltal az akcióterület fejlesztésének forgatókönyvéül szolgál.

Az akciótervben az előzetes önkormányzati döntéseknek megfelelően leírt előrevetített fejlesztések jellege, természete eleve meghatározza, hogy a közvetlen fejlesztési bevételek elérhetik-e vagy nem a közsféra fejlesztési kiadásainak nagyságát, vagyis hogy a városfejlesztési akció végső egyenlege ebből a szempontból negatív vagy pozitív lehet-e, hogy az egyenleg nagysága abszolút értékben mekkora. A szakszerű és előrelátó tervezés ahhoz kell, hogy a helyi adottságokhoz képest a fejlesztés eredményeként előállításra és értékesítésre kerülő építési telkek eladásából származó közvetlen fejlesztési bevételek minél nagyobb mértékben megközelítsék vagy túlszárnyalják a fejlesztési kiadások nagyságát. Ennek a feltételnek a teljesülése azonban azzal kezdődik, hogy a tervezett bevételek valóban realizálásra kerüljenek. Ez pedig azt feltételezi, hogy az önkormányzat fejlesztése olyan piacképes építési vállalkozói, ingatlanfejlesztői termékek előállítását segítse elő, amelyekre nemcsak az akcióterv megszületésének pillanatában, a terv papírján van vevő, hanem a valóságban is. Ugyanis amikor az akció végrehajtásának folyamata hat vagy nyolc év múlva odaér, hogy az előrevetített építési lehetőség nyomán megvalósul a vállalkozói építési projekt, a végtermékeként előállított ingatlanpiaci terméket el kell tudni adni egy vevőnek, aki annyit fizet érte, amennyi az akciótervnek megfelel. A megfelelést nem az biztosítja, hogy az akcióterv egy matematikai varázsszer segítségével olyan speciális algoritmus szerint készül, amely évtizednyi időtávban előre, kimerítően le tudja képezni a jövőbeni körülmények alakulását, hisz azt a szükséges pontossággal senki nem láthatja előre. Az akcióterv adott évre tervezett szakasza minden év első felében aktualizálásra kerül, többek között éppen a körülmények folyamatos változásához való alkalmazkodás érdekében is, és ennek az aktualizált akciótervnek kell a jövőbeni bevételnek megfelelnie. A tervezett bevételek léte a tervben, és realizálása a valóságban, a tervezésben részt vevők előrelátásán és helyi piaci ismeretein múlik, csakúgy, mint nagyságuk tényleges alakulása. Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy az évtizedes kifizetésű városfejlesztési akciók esetében az ingatlanpiac országos és helyi konjunkturális változásai jelentős, és előre nem prognosztizálható változásokat okozhatnak a közvetlen városfejlesztési bevételek alakulásában. Ezeknek a kedvezőtlen fordulatoknak a káros hatását a jól ütemezhető, strukturált elemekből felépülő urbanisztikai megalapozás és a megvalósítás bemutatott szervezeti, jogi és finanszírozási eszközeinek összefüggő rendszerben történő alkalmazása jelentősen csökkentheti.



A tervezett közvetlen városfejlesztési bevételeknél sokkal nagyobb biztonsággal lehet előrevetíteni az akciótervben a várható városfejlesztési kiadások alakulását. A fő kockázatot itt az hordozza, hogy az akció végrehajtásának pénzügyi-gazdasági dimenziójában a fejlesztési kiadások realizálásának egyik fő célja éppen az előbb említett ingatlanpiaci végtermékek piacképes formában történő előállítás. Ezt szolgálja a közterületek rendszeréből és az épületekből álló városi szövet fejlesztése, illetve rehabilitációja, amelynek révén a városi szövet részét képező új építési telek is értékesebbé és piacképesebbé válik, és ezt célozza magának az adott épület felépítésére alkalmasan kialakításra kerülő építési teleknek az előállítása is. Ha ez az említett két dimenzióban előrehaladó folyamat rosszul kitűzött célokat szolgál, és a tervezett értékesítés nem sikerül, akkor az érdekében felmerült fejlesztési ráfordítások jelentős része kárba vész. Ha a városfejlesztési kiadások kérdését ettől a tényezőtől elvonatkoztatva vizsgáljuk, igaz az állítás, hogy önmagukban a fejlesztési műveletek költségei sokkal kisebb kockázattal tervezhetőek, mint a közvetlen fejlesztési bevételek. Nem mindegy azonban, hogyan épülhet fel belőlük a városfejlesztési akció kiadási oldala. Ezen a téren számos téves elképzeléssel lehet találkozni. Az egyik legelterjedtebb téveszme, hogy egy városfejlesztési akciót csak akkor lehet megvalósítani, ha a közszféra fejlesztési projektjeinek megvalósításához nélkülözhetetlen területek eleve önkormányzati tulajdonban vannak.<sup>18</sup> Ezzel szemben a fejlesztés megvalósításához nélkülözhetetlen ingatlanok tulajdonjogának megszerzése az önkormányzat számára egy ugyanolyan fejlesztési művelet, és egy ugyanolyan sor az akció pénzügyi tervében, mint például a csapadékvíz elvezetését szolgáló csatornahálózat kiépítése vagy korszerűsítése, vagy az elektromosenergia-ellátási, közvilágítási és a távközlési hálózat városképet rontó légkabel erdejének a rendezett terepszint alá történő helyezése. Valamilyen típusú költségelemek minden egyes városfejlesztési akción belül jelentősebbek, míg mások – kedvező esetben – kevésbé. Van, ahol az okozza a megvalósítás és a finanszírozás nehézségét, hogy nagy átmérőjű csatornákat kell építeni vagy újjáépíteni, máshol az, hogy ingatlanok tulajdonjogát kell megszerezni, van, ahol mind a kettő, és még lehet sok egyéb tényező is. Ebben az utóbbi esetben sem kizárt azonban, hogy az akcióterületen olyan fejlesztési projektek építési lehetőségének előállítására adódik alkalom, amelyeket megépítésük lehetőségének megvásárlása után a magánszféra ingatlanfejlesztő vagy építési vállalkozásai

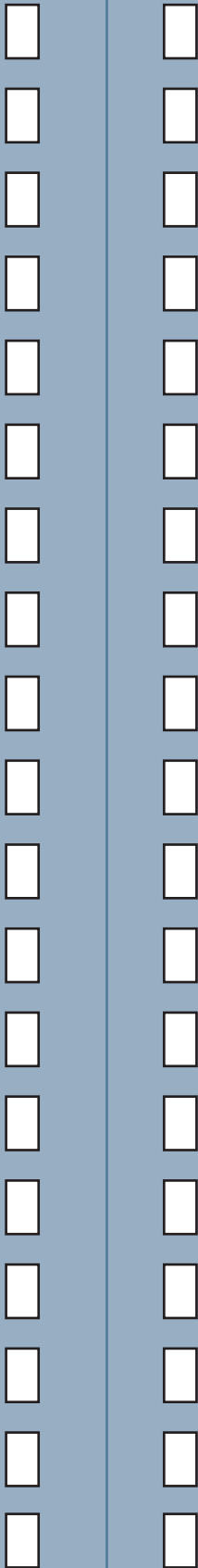
tudnak megvalósítani, és ebből jelentős közvetlen városfejlesztési bevételeket lehet kitermelni az akcióterület fejlesztésével. Ha ez nem így van, abból sem következik, hogy az adott városfejlesztési akciót nem kell végrehajtani abban az esetben, ha a keretein belül megvalósuló önkormányzati fejlesztési projektek nyilvánvalóan nélkülözhetetlenek a város fenntartható fejlődéséhez. A városfejlesztés éppen arról szól, hogy nem az a célja, hogy abból közvetlenül és biztosan profitja származzon az önkormányzatnak, és azért kell vele foglalkoznia, mert nyereséges vállalkozás. Nem mindegy viszont, hogy közcélú létesítményeivel is valódi igényt elégít-e ki, és milyen áron. Ezért a városfejlesztési kiadások tervezésénél és realizálásánál célszerű a lehető legóvatosabban és legtakarékosabban eljárni, élve azzal a pénzügyi hatékonyság növelésére alkalmas lehetőséggel, amely a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapuló városfejlesztés európai eszközeinek összefüggő rendszerben történő alkalmazásával, a közvetlen fejlesztési bevételek előállítása révén lehetővé teszi, hogy az akcióterület fejlesztése során az egyébként szükségesnél kevesebb költségvetési pénzt vagy támogatást kelljen felhasználni.

Ha van lehetőség az akcióterület fejlesztésének folyamatát úgy irányítani, hogy az önkormányzat városfejlesztő társasága értékesíthető építési lehetőségeket tudjon előállítani általa, és választani kell aközött, hogy előbb azok a fejlesztési műveletek valósuljanak-e meg, amelyek közvetlenül fejlesztési bevételekhez vezetnek, vagy olyanok, amelyek nem, célszerű arra gondolni, hogy a fejlesztési bevételek visszaforgatásával az utóbbiak megvalósításának lehetősége is megnő, az előbbieknél viszont nincs semmilyen közvetlen pénzügyi hozadékuk. Ebből a megfontolásból általában az elsőként említett kategóriába tartozó projektek megvalósításának prioritása következik. Ez is történhet azonban másképpen a sajátos helyi adottságok alapján, hiszen előfordulhat, hogy éppen egy közcélú „szuperstruktúra” (pl. úszómedencés óvoda) megépítése lehet szükséges ahhoz, hogy az adott városrészben jobb legyen élni, az ott kialakításra kerülő építési telek is piacképesebbé váljanak,<sup>19</sup> és ezáltal az építészeti örökség integrált védelme biztosított legyen.

Előfordul az is, hogy a városrehabilitációt az épületek rehabilitációjával azonosítják, holott jól látható, hogy ez csak az egyik része a városi szövet megújításának. Ráadásul, ha nem a közterületek rehabilitációjával és az építési lehetőségek által meghatározott korszerű épületállomány létrehozásával, vagyis az

eredeti elavult épületállomány lebontásával, és az új beépítés kialakításával összhangban halad előre, hanem sokkal gyorsabban, akkor nagy valószínűséggel elindul a felújított épületek visszaromlásának folyamata. Nem beszélve arról, hogy a meglévő épületállomány rehabilitációja az akcióterület egységnyi részére vetítve sokkal nagyobb fajlagos költséget jelent, mint a közterületek rehabilitációja és fejlesztése, illetve a közterületekkel határolt telektömbökön az építési telkek kialakítása. Mivel az építési telkek piacképessé tételét az épület-rehabilitáció általában nem mozdítja jobban elő, mint a közterületek rehabilitációja és fejlesztése, fajlagos költsége pedig nagyobb, nyilvánvaló, hogy a magánszféra akcióterületen történő építési vállalkozásait indukáló közvetlen multiplikátor-hatása kisebb. Ezért különösen fontos, hogy az épületek rehabilitációjára fordított pénzek a lehető legjobban hasznosuljanak, és az elért eredmények visszaromlásának kockázata a lehető legalacsonyabb legyen. Az ingatlanrehabilitációs projektek hatékony megvalósításának esélye annál nagyobb, minél jobban sikerül az épületrehabilitációs projekteket a városi szövet teljes mélységű és kiterjedésű komplex megújítását szolgáló városfejlesztési akciók végrehajtásába integrálni.

Szokásos tévedés az a feltételezés is, hogy az akcióterületen az önkormányzati tulajdonú fejlesztési területeknek feltétlenül át kell kerülniük a városfejlesztő társaság tulajdonába valamilyen konstrukció keretében, mert különben nem működik a városfejlesztés. Erre általában egyáltalán nincs szükség. A jogi eszközöknél ismertetett, az önkormányzat és városfejlesztő társasága közötti megvalósítási megállapodásban foglalt jogi és finanszírozási konstrukció értelmében a társaság az önkormányzat nevében és számlájára valósítja meg az akcióterület fejlesztését. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat tulajdonában levő vagy abba kerülő ingatlanoknak egy pillanatra sem kell a városfejlesztő társaság tulajdonába kerülniük. Természetesen adódhat olyan eset is, hogy egy városfejlesztési akcióterület nagy része a társaság tulajdonába kerül, pl. amikor az vegyes tulajdonú társasággá alakul át, vagy akként alakul meg, és az önkormányzat a külső pénzügyi partnerek társasági tőkebefektetését egy olyan nagy értékű ingatlan apporttal egyensúlyozza ki, amely nem több kisebb ingatlanból, hanem az akcióterület egy nagyobb, összefüggő részéből áll. Ez azonban egy kedvező egyedi fejlemény, és nem a városfejlesztési akcióterv megvalósításának előfeltétele.



A finanszírozás konkrét konstrukciója egy adott akcióterület fejlesztésének esetében úgy épül fel, hogy az akcióterv urbanisztikai megalapozásának megfelelően, az operatív városfejlesztési koncepcióban és a pénzügyi koncepcióban foglaltak szerint, az akció átfogó pénzügyi tervében előre vetítve, az adottságoknak megfelelő összetételben kialakulnak azok a városfejlesztési kiadások, amelyek az akció végrehajtásához szükségesek a tervezéstől a közcélú létesítmények megépítéséig. Ezzel együtt a pénzügyi koncepció átfogó pénzügyi tervében leképeződve megjelennek azok az értékesítési bevételek is, amelyeket közvetlen fejlesztési bevételként elő lehet állítani, és vissza lehet forgatni a fejlesztés következő lépéseinek finanszírozásába. Az összes városfejlesztési kiadást és az összes közvetlen fejlesztési bevételt a városfejlesztési akció átfogó pénzügyi terve képezi le a városfejlesztési akcióterületen megvalósításra kerülő városfejlesztési akció végrehajtásának teljes időtartamára. Az említett időtartam lehet néhány évnyi és évtizednyi nagyságú is. Általában az utóbbi a gyakoribb. A közvetlen fejlesztési bevételek összegéből kivonva a városfejlesztési kiadások összegét egy „technikai” egyenleget kapunk, amit az akció „közvetlen városfejlesztési egyenlegének” lehet nevezni. Fontossága abból adódik, hogy ez fejezi ki a legvilágosabban, mennyire életképes önállóan, piaci alapon az adott fejlesztés, megvalósítható-e az önkormányzat költségvetési pénzeinek felhasználása nélkül, vagy ha nem, milyen mértékben igényli azt, esetleg a közszféra más városfejlesztési finanszírozási eszközeivel kiegészítve. Értéke lehet nulla vagy pozitív vagy negatív előjelű. Az egyenleg az akció teljes időtartamára vonatkozik, és így tényszerűen csak az akció végén, annak pénzügyi lezárásakor állapítható meg véglegesen. Ezért ha ez a közvetlen fejlesztési egyenleg pozitív előjelű, vagyis pénzügyi szempontból az akció végrehajtása a végső elszámolás szintjén nyereséges, az nem jelenti azt, hogy az egyes éves végrehajtási szakaszok szintjén soha nem negatív. Ezért a pénzügyi egyensúly megteremtése érdekében az éves szakaszok végrehajtása során akkor is szükséges lehet az önkormányzati költségvetésből származó közvetlen finanszírozásra, illetve a közszféra további finanszírozási eszközeinek igénybevételére, ha az átfogó pénzügyi terv szerint a végső elszámolás tervezett számai pozitív egyenleget eredményeznek. Még inkább szükséges a közvetlen költségvetési finanszírozás biztosítása, ha az átfogó pénzügyi terv szerint a városfejlesztési akció végrehajtásának végén kialakuló egyenleg tervezett értéke negatív előjelű, vagyis a

városfejlesztési akció egészének végrehajtása pénzügyi szempontból veszteséges. Ebben az esetben az akció egészét tekintve az önkormányzatnak – esetleg a közsféra egyéb finanszírozási eszközeit, illetve akár kereskedelmi banki hiteleket is igénybe véve – a kiegészítő forrásokkal együtt lényegében véve összesen annyi pénzt kell ráfordítania a városfejlesztési akció végrehajtásának finanszírozására, amennyi ahhoz szükséges, hogy a negatív előjelű közvetlen egyenleg értéke elérje a nullát. Ha a végső elszámolás szintjén az akció végrehajtása pénzügyileg csak úgy hozható nullára, hogy az előállításra kerülő közvetlen fejlesztési bevételek kiegészítésre kerülnek olyan pénzekkel, amelyek közvetlenül a költségvetésből és egyéb kiegészítő forrásokból kerülnek az „akciószámlára”, akkor általában a végrehajtás éves szakaszainak szintjén is szükséges, hogy a közvetlen fejlesztési bevételeket a közszférától érkező finanszírozás egészítse ki nullára. Természetesen negatív végső egyenleg sem jelenti azt, hogy egy éves szakasz egyenlege soha nem pozitív.

A közsféra „tisztán támogatási jellegű közvetett finanszírozási eszközeinek” tekintetében az EU-csatlakozás előestéjéig (2003-ban jelent meg a pályázat az „Integrált helyi fejlesztési akciók ösztönzése” elnevezésű, utolsó Phare-programban, komplex településfejlesztésre és településrehabilitációra biztosított EU- és kormányzati támogatások elnyerésére) kizárólag az alábbiak léteztek.

- Fővárosi önkormányzati támogatás a fővárosi lakásprivatizációs bevételek egy részének felhasználásával létrehozott fővárosi lakásalapból önkormányzati tulajdonú lakóépületek rehabilitációjára. Ez csak a budapesti kerületek önkormányzatai számára volt hozzáférhető. Ez a támogatási fajta csak a Ferencváros Önkormányzata által, a Középső-Ferencvárosban került felhasználásra egy városfejlesztési akcióterületként lehatárolt városrész komplex rehabilitációjára irányuló, megtervezett városfejlesztési akció integráns részeként meghatározott épületrehabilitációs projektek finanszírozására, az operatív városfejlesztés többi műveletével koherens rendszert alkotva. A többi budapesti kerületben a támogatás pontszerű épületrehabilitációs beavatkozások megvalósítását szolgálta. (A városfejlesztő társaság által végrehajtásra kerülő városfejlesztési akciótervben az adott esetben, a Ferencvárosban ez azért nem jelenik meg, mert az épületrehabilitációt az

önkormányzat egyik hivatali egysége menedzseli a városfejlesztési akcióval összehangolva, és nem a társaság.)

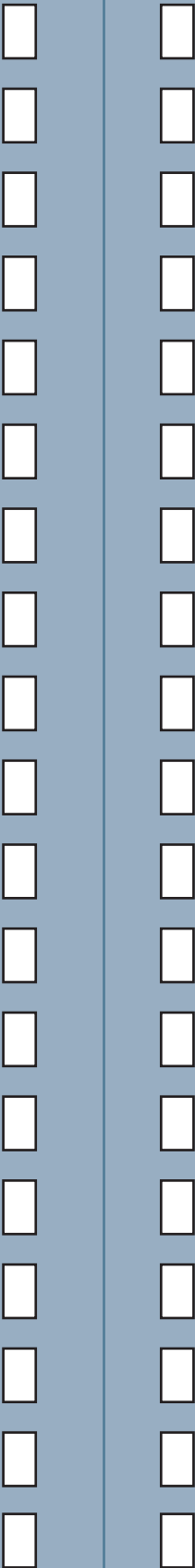
- Vissza nem térítendő állami támogatás a Széchenyi-terv keretében 1998 és 2002 között a városfejlesztési akciók, illetve azokba illeszthető projektek bizonyos típusaira létezett: például ipari parkokra, élményfürdőkre, illetve termál-fürdőkre, inkubátorházakra és egyes turisztikai létesítményekre, önkormányzati bérlakás-építési projektekre stb. Felhasználásával számos építési projekt valósult meg az országban. Közülük a zalaegerszegi önkormányzat által 2002-re megvalósított élményfürdő-fejlesztés (2002-ben az I. ütem került átadásra) volt tudatosan egy városfejlesztési akció első ütemeként felépítve. A támogatások meghirdetett közvetlen célja ekkor még nem komplex városfejlesztési akciók egészének támogatása, hanem csak az említettek szerinti bizonyos típusú fejlesztési projektek megvalósításának segítése volt a gazdaságfejlesztés égisze alatt. Az önkormányzatok ezáltal lehetőséghez jutottak, hogy az említett támogatással finanszírozott fejlesztéseiket összetett városfejlesztési akciókba illeszkedő egyes projektekként, vagy egy városfejlesztési akció valamely komplex egységet képező ütemeként (például egy ipari park, vagy egy élményfürdő valamelyik ütemének komplex megvalósításaként) is kezelhessék. A gyakorlatban azonban ez a szemlélet viszonylag kevés esetben érvényesült.
- Visszatérítendő támogatás. Ez a támogatásfajta a Széchenyi-terv keretében elvileg a városfejlesztési akciók, illetve azokba illeszthető projektek bizonyos típusaira, például ipari parkokra létezett, gyakorlati felhasználásának mértékéről azonban keveset lehet tudni. Általában ennek a támogatásfajtának a felhasználását is a vissza nem térítendő támogatásoknál említett – az egyes objektumok szigetszerű fejlesztésére összpontosító – szemlélet vezérelte.

Amikor tehát egy városfejlesztési akció adott évre eső szakaszának közvetlen fejlesztési egyenlege az akcióterv szerint negatív, az egyenleg nulla értékének elérése érdekében az adott évre eső hiányt az önkormányzatnak kell kipótolnia, ami, EU-támogatások nélkül, térben és időben változó módon elvben a fent említett eszközök igénybevitelével történhetett.

A közvetlen fejlesztési bevételek és a városfejlesztési kiadások, valamint a további szükséges források (önkormányzati költségvetési pénz, támogatások és elvileg alkalmazható további finanszírozási eszközök) évenkénti alakulását a városfejlesztési akció pénzügyi forgatókönyve képezi le, illetve vetíti előre. A forgatókönyv az akció (vagy annak meghatározott üteme) végrehajtásának teljes időtartamára éves bontásban állapítja meg a tervezett városfejlesztési kiadásokat, és az építési telkek értékesítéséből származó bevételeket, valamint az önkormányzat költségvetéséből és a közszféra (esetleg a kereskedelmi bankok) egyéb forrásaiból szükséges finanszírozás nagyságát.

A megvalósítás során az említett kiadások és bevételek kezelése egy, a városfejlesztési akció végrehajtására létrehozott, elkülönített önkormányzati számlán, az „akciószámlán” történik az önkormányzat városfejlesztő társasága által. Erre a számlára kerülnek a bevételek (alapvetően az építési telkek értékesítéséből), valamint a megvalósításhoz szükséges egyéb források. Az önkormányzat a költségvetési pénzt rendelkezésre bocsáthatja elvileg úgy is, hogy a városfejlesztő társaságnak vissza kell adnia a „kölcsönt”, amikor az akció nyereségesre fordul, és a bevételek elegendőek a kiadások finanszírozásához. Adhatja azonban úgy is a költségvetési pénzt az akcióterv függvényében, hogy az teljesen beépül a fejlesztési folyamat következő lépéseinek finanszírozásába, és a városfejlesztő társaságnak csak az akció pénzügyi zárásakor, az akció vagy az adott ütem végső elszámolásakor kell visszaadnia a pénzt, ha a fejlesztés végső soron nyereséggel zárul. Addig az előállításra kerülő építési telkeket értékesítési bevételeikkel együtt, a társaság kezeli és az esetleges egymást követő nyereséges években felhalmozódó városfejlesztési nyereségprofit az önkormányzati fejlesztés pénzügyi biztonságát növeli, illetve a nyereséges éveket követő időszakban az önkormányzati költségvetési finanszírozás iránti igényt csökkenti.

Többször említésre került az akció „meghatározott üteme”. Amikor egy városfejlesztési akcióterület olyan nagy kiterjedésű, illetve a tervezett városfejlesztési akció olyan összetett és nagy volumenű, hogy teljes megvalósítása egy vagy több évtizednyi időt igényel, célszerű a városfejlesztési akciót több ütemben tervezni, és az akcióterületet az ütemeknek megfelelően fokozatosan kiterjeszteni, vagy eleve ütemekre tagoltan meghatározni. Egy évtizednyi időnél nagyobb távra előre tervezni csak olyan bizonytalanságokkal lehetne, amelyek



nagysága már szétfeszíthetné az akcióterv mint operatív városfejlesztési tervfajta értelmes kereteit. Ezért egy fejlesztési ütem időtartamát általában öt-tíz évnél nem hosszabb nagyságrendben célszerű megállapítani.

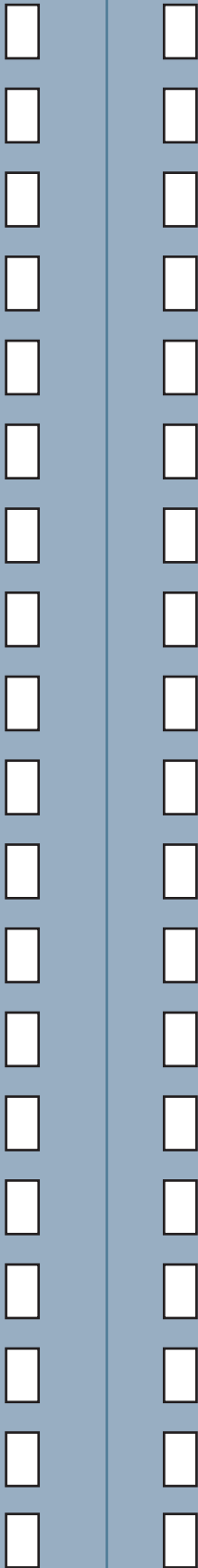
Az akcióterv megvalósításának időbeli dimenziójából következik, hogy egy ilyen hosszú folyamatot képtelenség minden műszaki, pénzügyi és piaci összefüggése szempontjából, az összes részletében teljes pontossággal úgy előrevetíteni egy öt-tíz éves végrehajtási időszak tekintetében, hogy azt módosítás nélkül végre lehessen hajtani. Ezért az akcióterv készítése és megvalósítása szempontjából a végrehajtási eljárás egyik alapvető mozzanata, hogy az önkormányzati városfejlesztési elképzelések gyakorlati megvalósításának forgatókönyvét jelentő terv nemcsak a megvalósítási folyamat kezdetén kerül jóváhagyásra a megvalósítás egészét és éves szakaszait tekintve, hanem éves szakaszai – és annak függvényében szükség szerint a terv egésze – a végrehajtás minden egyes évében aktualizálásra kerülnek.

A városfejlesztési akcióterv megvalósítása során a pénzügyi egyensúly folyamatos biztosítása érdekében az önkormányzat alapvetően két olyan finanszírozási eszközt használhat, amelynek igénybevétele általában nem feltételezi a közszféra más szereplőinek közreműködését. Ez a kettő az önkormányzat költségvetési pénze, és a fejlesztés keretében előállításra kerülő építési telkek értékesítéséből realizálható közvetlen fejlesztési bevétel. Ha a városfejlesztő társaság olyan nagyságú tőkével került megalapításra, amelynek egy része a városfejlesztési műveletek finanszírozására is igénybe vehető, akkor ez egy harmadik típusú forrás lehet, azonban ez nem jellemző a magyarországi gyakorlatban, ezért itt elvonatkoztatunk tőle. Az itt tárgyalt alapesetben a végrehajtás egymást követő éves szakaszai folyamán állandóan az említett két eszköz kombinációjával kell biztosítani, hogy a rendelkezésre álló források fedezzék az akcióterv megvalósítása érdekében felmerülő városfejlesztési kiadásokat. Nyilvánvaló, hogy amikor lehetőség adódik egy olyan, jelentős részben – vagy akár „teljes egészében” – piaci alapon megvalósítható városfejlesztési akcióra, amelynek végrehajtása során az összes közvetlen fejlesztési bevétel eléri az összes fejlesztési kiadásnak például a 40%-át, az nem azt jelenti, hogy annak az akciónak a végrehajtása során nem kell az első időszakban a felmerülő éves fejlesztési kiadások 60%-ánál több pénzt befektetnie az önkormányzatnak. Az idő dimenziójában ugyanis a városfejlesztési akció végrehajtásának



folyamatát a pénzügyi paraméterek tükrében az jellemzi, hogy az értékesítésre alkalmas piacképes építési telkek előállítása nyilván időbe és pénzbe kerül. A városfejlesztés éppen arról szól definíciószerűen, hogy új vagy megújult városi szövet kialakulását eredményező építési lehetőségeket állít elő ott és akkor, ahol előzőleg azok nem léteztek. Nyilvánvaló, hogy ennek érdekében felmerülnek a szükséges városfejlesztési műveletek végrehajtásához tartozó költségek. Világos tehát, hogy építési lehetőségek értékesítéséből származó értékesítési bevételek egy városfejlesztési akcióterület fejlesztése során csak akkor képződhetnek, ha előzőleg az ahhoz szükséges munkálatok megtörténtek, vagyis az értékesítést lehetővé tevő fejlesztési kiadások realizálódtak. Reménytelen vállalkozás volna általános érvényű szabály megállapítására törekedni arra nézve, hogy milyen típusú városfejlesztési akciók esetében milyen arányú bevételeknek, a megvalósítás melyik évében kellene képződniük, ha az akció átfogó pénzügyi terve szerint az összes várható közvetlen fejlesztési bevétel az összes prognosztizálható városfejlesztési kiadás „x” vagy „y” százaléka. Térben és időben minden egyes akcióterület és városfejlesztési akció más és más adottságokkal rendelkezik, és különböző körülmények kontextusa által determinált. Az operatív városfejlesztés által előidézhető közvetlen fejlesztési bevételek nagysága és a fejlesztési kiadásokhoz viszonyított aránya, csakúgy, mint a bevételek realizálásának lehetséges ideje és ritmusa ennek megfelelően változik esetről esetre. Minden egyes esetnek megvan az a saját optimuma, amit a megvalósítás során keresni és lehetőség szerint közelíteni kell. Abban azonban nem lehet a konkrét térbeli és időbeli adottságoktól elvonatkoztatott szabályszerűséget megállapítani, hogy általános érvénnyel hol található ez az optimum. Egy ilyen irányú külső kényszer hatása valószínűleg kifejezetten káros lenne, mivel megzavarná a piaci alapon történő működést ott, ahol arra valódi lehetőség van. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy minél nagyobb a közvetlen városfejlesztési bevételek mértéke és aránya egy konkrét városfejlesztési akció esetében, annál jobb. A városfejlesztés fogalmának részletesen bemutatott jelentéséből azonban az következik, hogy a bevételek nagyságának és arányának a maximalizálása nem a városfejlesztés önmagában való célja.

Az itt tárgyalt két alapvető finanszírozási eszközt egészítik ki tehát a közszféra előzőekben említett különböző „tiszta támogatási jellegű közvetett finanszírozási eszközei”, amelyek 1998 után indultak fejlődésnek Magyarorszá-



gon, és az Európai Unióhoz történt csatlakozással, majd az EU fejlesztési politikáinak és intézményeinek hatására kerültek intézményes formában kiterjesztésre kifejezetten a településfejlesztés, városfejlesztés, illetve városrehabilitáció területére.

A fenti gondolatsorhoz kapcsolódik a városfejlesztési akciók tervezésének és megvalósításának egy másik jellegzetes és visszatérő kérdésköre. Az operatív városfejlesztés gyakorlati kérdéseivel ismerkedő szakemberek és önkormányzati politikusok részéről gyakran vetődik fel a kérdés, méghozzá abban a félrevezető formában, hogy a városfejlesztési műveletek egy adott eleméhez kapcsolódó fejlesztési kiadások indokoltságát kizárólag önmagában egy kiragadott konkrét bevételi elemmel való összevetésének tükrében megfogalmazódó „költség-haszon” mérlegelés alapján akarják megítélni. A probléma ezzel a megközelítéssel nem az, hogy nincs semmiféle összefüggés az adott költség és a bevétel között, mert általában van. A félrevezető ebben a megközelítésben az, hogy az egyes konkrét kiadások és bevételek is egy komplex egész részeként nyerik el értelmüket és szerepüket az akcióterv megvalósításában. Ebben az értelemben az adott költségelem nemcsak a látszólag ránézésre kizárólag hozzá kapcsolódó bevételi elemmel van összefüggésben, hanem egy sor másikkal, és az egész akció összes többi kiadási elemével, mint ahogy a konkrét bevételi elem sem csak az említett kiadási elemmel függ össze, hanem még egy sor másikkal, és az egész akció összes többi bevételi elemével. A városfejlesztési akcióterület meghatározásán alapuló városfejlesztési akcióterv végrehajtását jelentő városfejlesztési módszer előnye ugyanis éppen az, hogy a terület és a terv adta térbeli és időbeli lehatárolás megteremti azt a lehetőséget, hogy zárt, összefüggő rendszerben lehessen előrevetíteni és végrehajtani egy nagy kiterjedésű városrész komplex fejlesztésének bonyolult folyamatát. Az egész fejlesztés összefüggő rendszerben történő végiggondolása és megvalósítása biztosítja a lehetőséget arra, hogy a városfejlesztési folyamatot az önkormányzat szempontjából összességében a lehető legkedvezőbb feltételekkel lehessen végrehajtani. Az egyes költség és bevételi elemeket az önmagukban való lehető legnagyobb mértékű „optimalizálás” mellett mindig a fejlesztés egészével való összefüggésükben, és az egész részeként kell értékelni, nem pedig összefüggéseikből kiragadva, kizárólag egy másik kiadási vagy bevételi tétellel történő összehasonlítás alapján.



A városfejlesztési akció pénzügyi egyensúlyának folyamatos biztosításához nyilvánvalóan szükséges, hogy az egyes kiadási és bevételi elemek a lehető legnagyobb mértékben megközelítsék az adott körülmények között elérhető optimumot. Ezért a városfejlesztő társaságnak arra kell törekednie, hogy az akció végrehajtásához szükséges szolgáltatásokat a tervezett minőségi jellemzőknek megfelelően a legalacsonyabb áron – a legjobb minőség/ár arány elérésével – szerezze be, az építési telkeket pedig a tervezett ütem betartásával a lehető legmagasabb áron értékesítse. Ezt az érdekeltségét biztosítja, hogy díjazása az akció végrehajtásának mindegyik dimenziójához, az építési beruházások és az építési telek értékesítések lebonyolításához egyaránt kötődik.

Egy városfejlesztési akcióterv megvalósíthatóságát alapvetően befolyásolja a piaci körülmények alakulása. Az akció végrehajtása szempontjából ez arra a kérdésre „egyszerűsödik” le, hogy a közsféra városfejlesztési műveletei által lehetővé tett ingatlanfejlesztési, illetve építési vállalkozások által előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek iránt a valóságban is létezik-e az a fizetőképes kereslet, amelynek feltételezésére az akcióterv épült. Ez a kereslet az, amely egy piaci szempontból életképes fejlesztés megvalósításának motorja lehet, és húzhatja maga után az akció végrehajtásának egész folyamatát. A közsféra részéről az operatív városfejlesztés egyik hagyományos támogatási lehetőségét, az önkormányzatok városfejlesztési tevékenységének „közvetett finanszírozási eszközeit” a kedvezményes hitelek és visszatérítendő támogatások jelentik. A komplex városfejlesztési akciók megvalósítását (a 2002 után megjelent EU- és kormányzati támogatások logikájához hasonlóan) egészében segítő visszatérítendő támogatások és kedvezményes hitelek a 2007-tel kezdődő EU költségvetési időszak kezdetére ugyan még nem alakultak ki, azonban 1998 és 2002 között már olyan kedvezményes hitelfinanszírozási eszközök jöttek létre a lakáshoz jutás támogatása érdekében, amelyek létrehozásával a kormány nagyon jelentős mértékben elősegítette a kedvezményes hitelezési rendszer eredeti paraméterekkel történő működésének időszakában megvalósuló városfejlesztési akciók végrehajtását:

- Az új építésű és használt lakások megvásárlásához nyújtott kedvezményes kamatozású, hosszú futamidejű, nagy összegű hitelek felvételének lehetőségét megteremtve a közsféra jelentős mértékben megnövelte a lakáspiacon

a fizetőképes keresletet, és ennek jótékony hatása az I. fejezetben bemutatott lakóterületi fejlesztések esetében (Ferencvárosban, Zalaegerszegen és Mosonmagyaróváron) is jól érzékelhetően megmutatkozott.

- A vállalkozói ágon kihelyezett kedvezményes lakásépítési hitelek pedig a másik oldalról erősítették tovább a lakásvásárlók fizetőképességének fel erősödését eredményező hatást.

Az önkormányzati irányítással, a közsféra és a magánszféra strukturált együttműködése alapján megvalósításra kerülő városfejlesztési akciók közegében ezek a hatások valódi szinergiát eredményeztek az operatív városfejlesztés, a lakásépítés és a helyi ingatlanpiac fellendülésével, és közvetetten, de nagyon hatékonyan segítették azokat az önkormányzatokat, amelyek saját kezükbe vették városfejlesztési és városrehabilitációs elképzeléseik megvalósítását.

A bemutatott összefüggések fényében jól látható az előkészítésnek az előző és a megvalósításnak a jelen fejezetben részletesen ismertetett eszközei összefüggő rendszerben történő alkalmazásának jelentősége.

## A MEGVALÓSÍTÁS ESZKÖZEINEK ANALITIKUS BEMUTATÁSA

### A megvalósítás szervezeti eszközei

Mi kell ahhoz, hogy egy repülőgép egyik helyről eljusson a másikra, ha rendelkezésre áll az üzemanyag, és a „stratégiai irányítás” kijelölte a célt? Pilóta! Ahhoz, hogy egy olyan bonyolult folyamatot, mint egy városfejlesztési akció végrehajtása, eljuttassunk abba a célállapotba, amit az akcióterv és az azt meg alapozó urbanisztikai dokumentumok meghatároznak, szintén „pilóta” kell, aki az operatív irányítást elvégzi. Komplex célok elérésére irányuló komplex tevékenységről lévén szó, a „pilóta” nem egy személyt, hanem egy munkacsoportot, megvalósító szervezetet jelent.

Ki lehet a pilóta? Milyen alapelvek, összefüggések alapján lehet egy városfejlesztési akció végrehajtásának operatív irányítására alkalmas szervezeti eszköz megtervezni és létrehozni?

A városfejlesztési akció természetéből következik, hogy végrehajtását a közszférának kell irányítania. Az esetek többségében a közszféra a városi önkormányzat. Előfordulhat azonban – Európában erre számtalan példa van –, hogy a városfejlesztési akció megvalósítását az állam valamely szervezete kezdeményezi, és az is irányítja az érintett települési önkormányzattal együttműködve. A nemzetközi terminológia ezeket általában „nagy projekteknek” nevezi. A településfejlesztési akciók volumene és az érintett települési önkormányzat jellege szerinti skála másik végén azok a településfejlesztési akciók helyezkednek el, amelyek kisebb településeken – falvakban vagy nagyon kis városokban – kerülnek megvalósításra. A településfejlesztési akció irányítása itt is a települési önkormányzat – falu vagy kisváros – elidegeníthetetlen kompetenciája, azonban, mivel az adott közigazgatási entitás nem rendelkezik az ehhez szükséges felkészültséggel, ez az irányítás operatív szempontból csak közvetetten történhet. A megvalósíthatóság szakmai előfeltételeinek biztosítása érdekében egy olyan szervezeti egység közbeiktatása szükséges, amely a megvalósításhoz szükséges komplex szakmai felkészültséggel rendelkezik.

A közszféra a városfejlesztési – településfejlesztési – akciók végrehajtását elméletileg az alábbi szervezeti eszközök útján tudja irányítani. Az elvileg lehetséges eszközök gyakorlati alkalmassága azonban nagyon különböző.

*A közszféra keretein belül működő hivatali szervezet*

Az esetek többségében, amikor a városfejlesztési akciót a városi önkormányzat kezdeményezi és hajtja végre, az operatív irányítást végző, a közszféra keretein belül működő hivatali szervezet a polgármesteri hivatal valamely egységét, vagy egységeit jelenti. A kormányzat vagy egy állami óriásvállalat kezdeményezésével és irányításával megvalósuló úgynevezett „nagy projektek” esetében a hivatali szervezet egy kormányhivatal vagy az állami vállalat része. A nagyságrendi skála másik végén elhelyezkedő közigazgatási entitások – egyes falvak, kisvárosok – esetében a hivatali szervezet valamely közeli nagyobb település polgármesteri hivatalának, vagy az adott települést magában foglaló kistérségi társulás vagy kistérségi fejlesztési tanács általános munkaszerveze-

tének része. A jelen munka írásakor a kistérségek szervezeti rendszere még kialakulóban van, ezért nem lehet hivatali egységet említeni általános érvénnyel, mivel az említett munkaszervezet nem mindig hivatali jelleggel, hanem számos helyen – nagyon hatékonyan – a társult önkormányzatok non-profit szervezeteként működik. Ebben a léptékben még nagyon ritka Magyarországon, hogy egy kis település – élve a kistérségi szervezet adta lehetőséggel – komplex településfejlesztési akciót készít elő és valósít meg. Ezért az elvileg lehetséges konstrukciók tárgyalásának egzakttsága nem szenved különösebb csorbát, ha a kistérségi nonprofit szervezetek közbeiktatására épülő szervezeti konstrukciót az önkormányzatok hivatalainak szervezeti keretei között történő projekt irányítás egyik változatának tekintjük.

Alapértelmezésben a közszféra keretein belül működő hivatali szervezet közbeiktatása azt jelenti, hogy a városfejlesztési akció operatív irányítását az adott város polgármesteri hivatalán belül erre a célra elkülönített szervezeti egység végzi. A két említett, ettől eltérő alapesetben ugyanazok a jellegzetességek és törvényszerűségek érvényesülnek, az eltérő léptékből következő értelemserű különbségekkel, mint amelyek az alapértelmezésben bemutatásra kerülnek.

A polgármesteri hivatali részlegre mint a városfejlesztési akciók megvalósítását operatív szinten irányító szervezeti alternatívára összpontosítva, az európai és a velük egy irányba mutató magyarországi tapasztalatok fényében az alábbiak láthatóak.

Nyilvánvaló, hogy a komplex városfejlesztési művelet sor irányítását nem végezhetik azok a köztisztviselők, akik hivatali tevékenysége alapvetően más feladatok elvégzésére irányul, és a településfejlesztési akció irányításával többfeladatként foglalkoznak. A városfejlesztés fogalmának jelentése, ami a II.1. fejezetben került meghatározásra az ingatlanfejlesztés alapfogalmának tisztázásával összefüggésben, a valóságban előforduló esetek nagy részében gyakorlatilag kizárja ezt a megoldást. Az operatív városfejlesztésnek az említett meghatározásban kifejeződő természete és összetettsége ezt lehetetlenné teszi. A gyakorlatban nem működőképes az az elméletileg lehetséges konstrukció, hogy az építési engedélyek kiadásában közreműködő, vagy – nagyobb városok esetében – a vonalas infrastruktúrák fejlesztésével, üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat ellátó műszaki ügyintézők, esetleg a főépítések meglévő feladataik mellett, egymással összehangolva tudják irányítani a komplex város-

fejlesztés speciális műszaki-gazdasági folyamatának egy-egy műveleti egységét, úgy, hogy a folyamat egésze megfeleljen az akciószerűen történő megvalósítás fentiekben meghatározott jellemzőinek. Az említett szereplők ugyanis az alapfeladataiknak megfelelően meghatározott hivatali szervezetbe tagolódva működnek, amely nem kedvez a hivatali egységek határain átnyúló horizontális együttműködést igénylő komplex projektirányító tevékenységnek. Egy ilyen megoldás nem csak az említettek miatt problematikus. Különösen nehézkesé teszi, hogy a hivatali szakemberek egyébként is le vannak terhelve az alapfeladataikat jelentő ügyintézésSEL, amely mellett a projektirányítási munka törvényszerűen háttérbe szorulna.

Az említett alapesethez képest kedvezőbb és életképeSEbb megoldást jelenthet egy fejlesztést irányító komplex munkacsoport létrehozása a hivatali szervezeten belül, az elhatározott városfejlesztési akció megvalósításáért első helyen, egyszemélyi politikai felelőSSséggel tartozó polgármester – illetve alpolgármester, vagy valamelyik kompetens önkormányzati bizottság elnöke – irányításával. Ennek a megoldásnak egyik változata lehet, ha a megvalósítást irányító munkacsoport nem új hivatali szervezeti egységként, hanem egy már meglévő szervezeti részleghez kapcsoltan – esetleg önállóan – működik. A meglévő szervezeti egység például a beruházásokkal foglalkozó részleg lehet.

Ennek a szervezeti eszköznek az alkalmazása akkor lehet indokolt, ha az adott település területén előzetes komplex településfejlesztési akciótervek készítése során feldolgozott potenciális városfejlesztési akciók volumene együttesen sem éri el azt a nagyságrendet, amely egy hivatalon kívüli szervezeti eszköz létrehozását és fenntartását szükségessé és lehetségessé teszi. Másik oldalról ugyanebbe az irányba hat, ha a polgármesteri hivatal szervezetét egyébként olyan „szervezeti kultúra” jellemzi, és olyan felkészült szakemberek alkotják, akik szakmai felkészültsége összességében lefedi a komplex településfejlesztéshez szükséges összes szakterületet, vagy azok meghatározó jelentőségű részét.

Ebben az esetben ez a szervezeti megoldás azzal az előnnyel jár, hogy a komplex városfejlesztési akcióterv végrehajtására irányuló operatív városfejlesztő tevékenységet az önkormányzat politikai és adminisztratív vezetése folyamatosan és közvetlenül ellenőrizni tudja. Ez az előny azonban nagyon könnyen válhat a városfejlesztési akció hatékony, költségtakarékos és professzionális megvalósításának legfőbb akadályává. A városfejlesztési akciót megvalósító

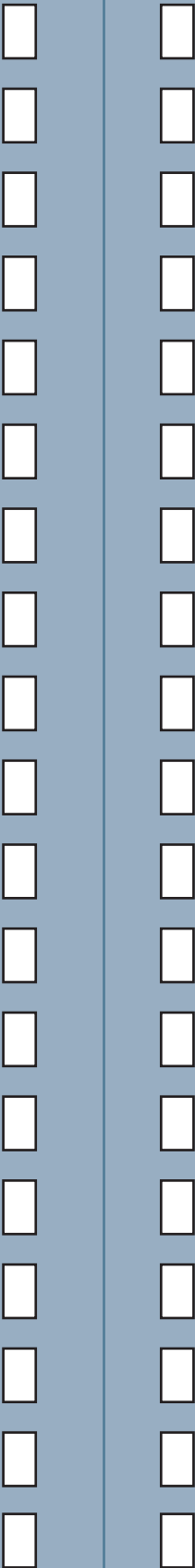
szervezeti egység ugyanis nem tud valódi, önálló piaci szereplőként működni. Önállóságát a polgármesteri hivatal szervezetébe történő betagozódása korlátozza. Döntéshozatali rendje a hivatali szervezeti és működési rendnek van alávetve, ami lehet ideálisan felépített a közigazgatási tevékenység szempontjából, de éppen ezért nehezen illeszthetőek bele az akciószerű megvalósítás meghatározásánál leírt, piaci fejlesztői logika alapján működő hatékony projektmenedzsment sajátosságai.

A hivatali szervezeti és működési rendbe tagozódott fejlesztésirányító szervezeti egység az önkormányzatnak alárendelve működik. Piaci mozgástere szűk, önálló döntési lehetőségei az önkormányzat és a polgármesteri hivatal vezetése részéről történő közvetlen politikai és közigazgatási irányításnak alávetve a valóságban minimálisak. Ennek következtében a munkatársak körében kialakul az a reflex, hogy megfeleljenek a képviselők, illetve hivatali feletteseik vélt vagy valós elvárásainak. Ez a törvényszerűen kialakuló mentalitás a hatékonyság ellen hat. Ebben a kontextusban a megvalósító szervezet nem tud a magánszféra vállalkozásaival saját jogán kialakított tárgyalási stratégiával és taktikával tárgyalni. A piaci viszonyok mérlegelésén alapuló ésszerű döntéseket felváltják a hatékonyság szempontjaival ellentétes kompromisszumos megoldások, amelyeknél az egyik elsődleges szempont, hogy „nem lehet belőlük baj, mert mindenkivel végigegyeztették őket”. A magánszféra vállalkozásaival közvetlen kapcsolatban levő megvalósító szervezet részéről megnyilvánuló döntésképesSégi deficit, a rugalmasság és a hatékonyság hiánya, ebben az esetben kívülről nézve ugyanúgy jelenik meg, mintha a hivatal nem is foglalkozna szervezeten a fejlesztési műveletek összehangolt megvalósításával, és a vállalkozónak a politikusokkal és az építési ügyekben illetékes hivatalnokokkal kellene bonyolult kérdésekben együttműködve előrehaladnia. A vállalkozások a projektjük sorsára kiható lépéseket semennyire nem tudják befolyásolni és ellenőrizni. Gyorsan nyilvánvalóvá válik számukra, hogy a hivatalon belüli szervezet nem elég kompetens ahhoz, hogy kiszámítható módon végig tudja vinni a fejlesztés folyamatát. Az ingatlanfejlesztési, illetve építési projekt sorsa körüli bizonytalanságok, a kiszámítható önkormányzati környezet hiánya, és az ebből adódó kockázatok gyorsan elveszik a magánszféra szereplőinek kedvét attól, hogy egy ilyen folyamatban befektetésükkel részt vegyenek. A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés meghatározásából is látható volt, hogy

az önkormányzat komplex fejlesztési céljainak megvalósítása és a város egy megújult darabjának létrehozása kizárólag az önkormányzat és a magánszféra vállalkozásainak szervezett együttműködésével képzelhető el. Ez az együttműködés a szükséges üzleti tárgyalások eredményeként valósulhat meg, amelyek eredményessége a fejlesztést irányító önkormányzati szervezet széles körű döntési kompetenciáját feltételezi.

Amennyiben az említett – a szervezeti egység természetéből következő – fenyegető anomáliákat egy komplex szakmai felkészültséggel rendelkező, a szükséges felhatalmazás birtokában megfelelő önállósággal, hatékonyan működő szervezeti egység kialakításával sikerül kiküszöbölni – azokban az esetekben, amelyekben ennél kedvezőbb szervezeti eszköz létrehozására és működtetésére nincs indok, illetve lehetőség –, jelentkezhetnek ennek a megoldásnak a fent említett előnyei. A nemzetközi és a magyarországi tapasztalatok azonban egyértelműen arra utalnak, hogy a városfejlesztési akció bonyolultságának egy bizonyos szintje, illetve volumenének, valamint megvalósítási időtartamának meghatározható nagysága felett ennek a szervezeti eszköznek a hatékonysága sokkal kisebb, mint a következőkben bemutatásra kerülő más megoldásnak.

Ennek a szervezeti eszköznek a működtetését a „személyi állomány” oldaláról is több tényező nehezíti. A fejlesztés irányításához az önkormányzatoknál elérhető köztisztviselői fizetések mellett kell olyan sokoldalú, szakmailag kompetens szakembereket találni, akik piaci szereplőként rugalmas és kompetens tárgyalópartnerei tudnak lenni a vállalkozásoknak, miközben tevékenységüket kizárólag az önkormányzat érdekei vezérlik. Ez nemcsak a teljes odaadással végzett munkát jelenti, hanem a szervezeti kontextus természetéből következően szakmai és emberi konfliktusok sokaságának lehetőségét is. Kiemelt díjazás nélkül nehéz elképzelni, hogy a munkaerőpiacon meg lehet találni az említett feltételeknek megfelelő szakembereket, akik a megvalósítás hosszú – általában minimum 6-8 éves – időtartama alatt végig tudják vinni egy városfejlesztési akció megvalósításának irányítását. Ha kiemelt fizetéssel mégis sikerül, az a hivatalban kelt feszültséget, ami a fent említett anomáliák ördögi körének a beindulását generálhatja, és ezzel nehezíti meg a fejlesztés megvalósítását.



*Külső vállalkozó megbízása*

A fejlesztési akciók közszféra részéről történő irányításának szervezeti eszköze tekintetében a másik véglet egy külső vállalkozó megbízása, a fejlesztés irányításának teljes „kiszervezése”. Ez az eszköz az előző ellentéte. A közszféra – a városi önkormányzat – operatív irányítási és ellenőrzési lehetősége ebben az esetben a legkisebb.

A városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés alapfogalmainak értelmezéséből, és a két tevékenységi kör összefüggéséből látható, hogy abban az esetben, amikor a városfejlesztési akció megvalósítására egy hatalmas ingatlanfejlesztő vállalkozás, vagy azok konzorciuma esetleg pénzintézetekkel kiegészítve önállóan vállalkozik, sokkal nehezebb világosan meghúzni az egyes szereplők feladatai és kompetenciái közötti határokat, mint akkor, ha az operatív városfejlesztés folyamatát a közszféra tartja kézben (irányítja és ellenőrzi). Ennek a megvalósítási konstrukciónak a közszféra által képviselt közérdek szempontjából megfelelő leképezése a megvalósítás folyamatát városrendezési-műszaki és pénzügyi szempontból szabályozó szerződéses konstrukcióban nagyon nehéz, és sok bizonytalanságot hordozó feladat, aminek az EU legfejlettebb tagállamaiban működő, rendkívül hatékony és kompetens hivatali szervezetek sem tudnak mindig kielégítő mértékben eleget tenni.

Ennél még nagyobb kihívás, hogy nem csak világosan el kell különíteni előre a szerződésben foglalt jogi konstrukció alapját képező komplex tervezetekben a városfejlesztési és az ingatlanfejlesztési feladatokat, vagyis a közszféra és a magánszféra tevékenységét, ennek összes műszaki és pénzügyi paraméterével együtt, hanem magát a hosszú időn át tartó városfejlesztési folyamatot is a szerződés pillanatában nagy biztonsággal előre kell tudni vetíteni és részleteiben is leképezni a szerződésben. A városfejlesztés alapfogalmának definíciójából látható, hogy a közszféra városfejlesztési tevékenysége műszaki-fizikai tartalmát tekintve számtalan különböző elem összehangolt megvalósításából összetevődő bonyolult, hosszú folyamat, ami tisztán pénzügyi szempontból általában csak részlegesen és hosszabb idő alatt térül meg. A nagy átfutási idő miatt olyan konjunkturális bizonytalanságok is terhelik, amit a legelőrelátóbb tervezés sem tud kivédeni. Az operatív városfejlesztés folyamatának műszaki és pénzügyi összetettségét érzékelteti a megvalósítás pénzügyi eszközeiről szóló fejezet is.



Egy adott pillanatban megkötött szerződés akkor jó, ha a szerződés tartalma minden kétséget kizáróan a közjót szolgálja, és ha a benne foglalt komplex (műszaki, pénzügyi, jogi) megvalósítási konstrukció a megvalósítás hosszú ideje alatt nem válik a szerződő felek közötti, békés úton megoldhatatlan viták tárgyává. Ez ugyanis fizikailag azt jelentené, hogy építkezés helyett a területen pusztuló városi szövet vagy félbehagyott torzó marad. Ez az előfeltétel akkor teljesülhet, ha a szerződésben foglalt konstrukciót olyan operatív városfejlesztési előkészítő, tervező munka alapozza meg, amely lényegét tekintve teljes mélységében, terjedelmében és időtartamában, mennyiségi és minőségi szempontból, műszakilag és pénzügyileg egyaránt nagy biztonsággal le tudja modellezni az egymásra épülő városfejlesztési műveletek folyamatát a hozzá csatlakozó ingatlanfejlesztési tevékenységgel, és az egész folyamat pénzügyi dimenziójával, a közszféra és a magánszféra közötti elszámolás rendszerének meghatározásával összhangban. Ez rendkívüli mértékű szakmai kihívást jelent, amelynek bizonyos piaci és pénzügyi kockázati elemei eleve súrolhatják a vállalhatóság határait. A nyolcvanas évek végén bekövetkezett „ingatlan boom” hatására az európai városfejlesztési gyakorlatban számos nehezen megoldható probléma, illetve kudarc született ebben a műfajban. A helyzet rendezése végül mindig a közszféra előre nem tervezett, nagyon jelentős mértékű beavatkozása révén vált lehetségessé.

Viszonylag ritkán előforduló esetekben – például, amikor egy különben is nagyon értékes városi területen egy hatalmas erejű ingatlanpiaci fellendülés hullámát tartósan meg lehet lovagolni egy térben és időben erősen korlátozott terjedelmű, piaci szempontból jól átgondolt projekttel – ennek a szervezeti eszköznek az alkalmazása nincs eleve kudarcra ítélve. Ekkor az alábbiak jellemzik ezt a szervezeti megoldást a jó előkészítés, illetve a fejlesztés kis mérete és rövid átfutási ideje miatt kezelhetővé váló kockázatok következtében.

Az önkormányzat operatív irányítási és ellenőrzési lehetősége az elvileg lehetséges összes szervezeti eszköz viszonylatában ebben az esetben a legkisebb mértékű és a legáttételesebb. Pontosán akkora, amekkorát a jó előkészítés alapján, a megvalósíthatóság összes szempontjának megfelelő szerződéses konstrukcióban ki tud harcolni a szerződést a közszféra részéről megkötő fél a köz érdekében. A közszféra irányítási és ellenőrzési mozgásterét azonban a legjobb szerződés mellett is erősen leszűkíti, hogy a megvalósító szervezethez – amely

a definíció szerint a közszférára tartozó komplex városfejlesztési feladatokat is elvégzi – semmi köze. Lényegében véve a megvalósító szervezettel jogi szempontból formálisan csak a polgári jogi alapon létrejött szerződésben foglalt megállapodás köti össze. Bizonyos mozgástere van a komplex városfejlesztési akció megvalósításához a közszféra részéről szükséges finanszírozás adagolása révén. A szerződés aláírásának pillanatától a „vállalkozó” kizárólag arra törekszik, hogy a saját érdekeit nézve a maximális profitot sajtolja ki a fejlesztésből, és ennek során következetesen érvényesíti a saját önállóságát a szerződést aláíró másik félhez képest. A megvalósítást végző vállalkozás jogi szempontból teljes értékű önállósága gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy egy adott projektelelem sorsának alakításával kapcsolatos eltérő nézetek esetén a közszféra részéről a szerződést aláíró szerződő fél érvényesíteni tudja a közérdeket, amelynek szolgálatára megbízatása szól. A fejlesztésnek a közszféra részéről történő irányításáról tehát ebben a szervezeti konstrukcióban egyáltalán nem lehet beszélni, hiszen bármilyen nagyobb súlyú véleménykülönbség esetén a magánszféra szereplőjének döntése szerint oldódik meg a nézeteltérés. Amíg nincs konfliktus az önkormányzattal, minden simán megy. Amint probléma adódik, akár a feleken teljesen kívül álló okok, például a konjunktúra kedvezőtlen irányú megváltozása miatt, vitás helyzetek jönnek létre, és előbb-utóbb megakad az együttműködés. Ha kialakul egy konfliktushelyzet, az önkormányzat azt sem tudja, hogy ha tehetné, hol kellene belenyúlania a folyamatba, mert annak a részleteit egyáltalán nem ismeri, hiszen nem akart vele foglalkozni, és ebben a jogviszonyban a külső vállalkozó meg is tudta ennek szükségességétől kímélni, amíg minden jól ment. Beavatkozásra azonban csak a szerződés biztosította keretek között lenne joga, a szerződés viszont eleve arra a feltételezésre épül, hogy úgyis minden simán fog menni. Ugyanis, ha az ellenkezőjét tételeznék fel, nagyon nehéz lenne a szerződést megkötni egy ilyen komplikált témában. Ettől kezdve egy súlyosabb probléma felmerülése esetén a két fél saját szerződéskötési logikájának strukturális csapdájában vergődik. Ha az önkormányzat először nem is akar beavatkozni, csak részletekbe mérőn tájékozódni szeretne arról a komplex üzleti tevékenységről, amit ugyan a megbízásából, de teljesen önállóan és saját hatáskörében végez a vállalkozó, a vállalkozás belső információinak megszerzése is alapvető nehézségekbe ütközhet, hiszen a részletekkel kapcsolatban bármikor lehet az üzleti titokra hi-



vatkozni. Márpedig ismeretes, hogy „az ördög a részletekben rejlik”. A szerződő felek között kialakuló együttműködési probléma önmagában is elég ahhoz, hogy egy komplex városfejlesztési projekt megvalósításának lehetetlenné válásához vezessen. A nehézség ugyanis általában a két szerződő félén kívül támad, és éppen az jellemzi, hogy az eredeti elképzelésekhez képest erősen át kellene strukturálni a projektet a kialakult új körülményeknek megfelelően. Ennek az önkormányzat és a vállalkozó együttműködése lenne az elengedhetetlen előfeltétele. Az pedig éppen nem létezik.

Ha nem jönnek közbe olyan nem prognosztizálható ingatlanpiaci problémák, amelyek következtében az események a fent vázolt negatív forgatókönyv szerint alakulnak, és minden simán megy, a fejlesztés célba ér, ennek a szervezeti eszköznek az alkalmazása kedvező eredményt hozhat abból a szempontból, hogy magánvállalkozás áll magánvállalkozással szemben. Az önkormányzat megbízásából tevékenykedő városfejlesztő szervezet is egy tiszta magánvállalkozás, és a tőle építési telket vásárló társaság is az. Ebben a viszonylatban az önkormányzat megbízottja, akit magáncégként a profitjának a maximalizálására irányuló törekvés mozgat, elvileg a lehető legnagyobb városfejlesztési profit elérését teszi lehetővé, tehát nagyon hatékornak tekinthető. Ezzel kapcsolatban már csak az a nehezen megválaszolható kérdés merül fel, hogy vajon miképp lehet garantálni, hogy az említett profitból az önkormányzat is a lehető legnagyobb mértékben részesedjen.

Egy nagyméretű komplex városfejlesztési projekt – amelynek nagysága és bonyolultsága nem lépi át a megvalósíthatóság fentiekben jelzett, és fejlesztésenként térben és időben változó, a legkülönbözőbb változatok szerint alakuló határait – sikeres megvalósítása a helyesen prognosztizált, tartós ingatlanpiaci fellendülés mellett a tőke és az operatív városfejlesztési hozzáértés hatalmas mértékű koncentrációját tételezi fel.

*Önálló városfejlesztő szervezet (városfejlesztő társaság) létrehozása*

A városfejlesztési akciót a közszférának kell kézben tartania. Az esetek túlnyomó többségében ez konkrétan a városi önkormányzatot jelenti, ezért most erre összpontosítunk.

A városfejlesztési akció végrehajtását elvileg lehetővé tevő szervezeti eszközök közül az előzőekben a két „szélsőség” került bemutatásra.

Létrehozható olyan szervezeti eszköz, amely ezek között helyezkedik el, és alkalmas lehet előnyeik érvényesítésére, hátrányaik kiküszöbölésére.

A teljesség igénye nélkül felsorolva, egy ilyen konstrukciónak az alábbi fő kritériumoknak kell megfelelnie:

- biztosítania kell, hogy a megfelelő testületi döntések alapján az önkormányzat folyamatosan és döntő jelentőséggel részt tudjon venni a fejlesztési folyamat operatív irányításában,
- biztosítania kell, hogy a fejlesztés folyamata az önkormányzat számára teljes mértékben átlátható és ellenőrizhető legyen,
- ki kell küszöbölnie, vagy meg kell nehezítenie a politika és a hivatal részéről történő ad hoc, illetve illetéktelen beavatkozásokat,
- a hatékony piaci működés biztosítása érdekében a fejlesztés operatív irányításának szakmai (műszaki és pénzügyi) kérdéseiben önálló mozgástérrel és döntési kompetenciával kell rendelkeznie a komplex városfejlesztési akcióterv keretei között,
- alkalmasnak kell lennie arra, hogy a megvalósítás folyamatának operatív irányítását végző szakemberek csoportját érdekeltté tegye abban, hogy a városfejlesztési akció a közszféra szempontjából a lehető legkedvezőbb pénzügyi feltételekkel (a fejlesztési kiadásokhoz képest a lehető legnagyobb arányú közvetlen fejlesztési bevételekkel) valósuljon meg,
- biztosítania kell, hogy a fejlesztési folyamat professzionális irányításához műszaki és pénzügyi szempontból szükséges, magasan képzett és nagy gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakembereknek meg lehessen fizetni a piaci viszonyoknak megfelelő díjazást.

Az említett kritériumoknak egy olyan megvalósító szervezet tud megfelelni, amely az önkormányzat hivatalától elkülönült szervezeti formában, de az önkormányzat operatív irányításával és ellenőrzésével működik. A fejlesztési fo-

lyamat operatív irányításának kiszervezése a hivatali szervezeti keretek közül helyes irány, de ehhez olyan szervezeti formát kell találni, amely ilyen körülmények között is biztosítja, hogy a közszféra (adott esetben az önkormányzat) kézben tudja tartani a fejlesztési folyamat operatív irányítását.

Ez a szervezeti forma az azonos irányba mutató európai és magyarországi tapasztalatok szerint a közszféra (önkormányzat, illetve az állam különböző szervezetei) irányításával működő gazdasági társaság lehet. Az Európai Unió alapító tagállamaiban megvalósuló nagy városfejlesztési projektek körében vannak olyanok, amelyeknek megvalósítását a mi fogalmaink szerint olyan közhasznú szervezetek végzik, amelyek a gazdasági társaságokhoz hasonló struktúrában működnek. Ezek általában olyan rendkívül bonyolult, több évtized alatt megvalósuló, ottani léptékkal mérve is hatalmas volumenű projektek – mint például Párizsban a Champs-Élysées sugárút meghosszabbításában, a Diadalív után, a várost körülvevő, sok forgalmi sáv gyorsforgalmi útgyűrűhöz kapcsolódó hatalmas közlekedési csomópont körül kialakított, felhőkarcolókkal beépített modern városrész, a Défense –, amelyek kezdeményezője és megvalósítója is az állam. A másik jellegzetes esete ennek a szervezeti megoldásnak, amikor a közszféra adott szervezete a komplex városfejlesztés teljes folyamatának csak olyan részét valósítja meg, amellyel szemben nyilvánvalóan nem vagy csak nagyon kis mértékben elvárt a művelethez kötődő közvetlen fejlesztési bevétel, és így a fejlesztési kiadások közvetlen megtérülésének a lehetősége sem merül fel. Ilyen jellegű fejlesztési feladatok Magyarországon is adódhatnak, ami szükségessé teheti nonprofit alapon működő, de belső mechanizmusaiban a piaci szférára jellemző hatékonysági és eredményességi elvárásoknak megfelelő, hasonló jellegű szervezeti eszközök kialakítását. Erre azonban az alapítványi forma alkalmatlan, a közhasznú társaságok jövőbeni működési lehetőségeit pedig bizonytalan-ságok övezik. Ezért a továbbiakban az Európában és Magyarországon is bevált gazdasági társasági forma célszerű alkalmazásának alapelvei és szakmai szabályai kerülnek kifejtésre.

A magyarországi jogszabályok szerint az biztosítja az operatív irányítás lehetőségét a közszféra adott szereplője (ez általában egy városi önkormányzatot jelent) számára, ha tulajdonrésze az adott gazdasági társaságban az 50%-ot meghaladja.

Ez gyakorlatilag két különböző lehetőséget takar:

- a gazdasági társaság 100%-ban az önkormányzat tulajdonában van – lényegét tekintve ezzel egyenértékű a hazai törvényi szabályozás alapján, ha az önkormányzat tulajdonrésze meghaladja a 75%-ot,
- a gazdasági társaság 75%-nál kisebb arányban van az önkormányzat tulajdonában.

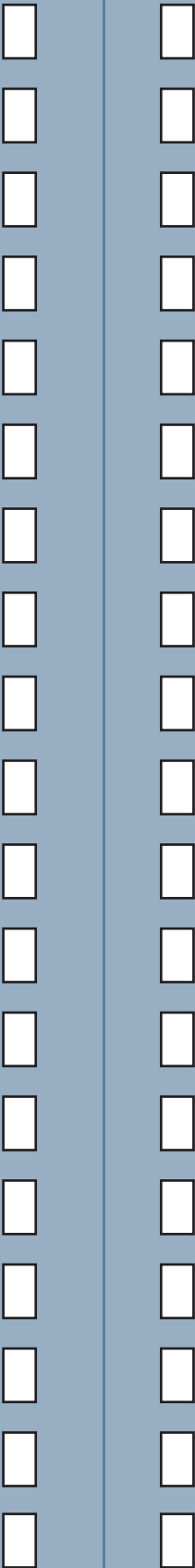
Az utóbbi esetben beszélhetünk az Európában kialakult, és az operatív városfejlesztés területén széles körben, sikeresen alkalmazott vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságokról. Elméleti síkon formailag ebbe a körbe tartoznak azok a városfejlesztő társaságok is, ahol az önkormányzat tulajdonrésze a 75%-ot meghaladja. A gyakorlatban azonban az önkormányzaton kívüli partnerek számára a magyar jogi környezetben a 25% alatti (Franciaországban például ugyanez az eset 20% alatt áll fenn) tulajdonrész nagyon korlátozott mértékű beleszólást enged a társaság operatív irányításába. A 75% fölötti tulajdonos gyakorlatilag saját tetszése szerint dönthet szinte minden lényeges kérdésben, és ezért nem is nagyon van rá példa, hogy 25% alatti arányban – 75%-nál nagyobb önkormányzati tulajdonrész mellett – külső partner részt vegyen egy városfejlesztő társaságban.

A hazai jogi és gazdasági környezetben már a 100%-os önkormányzati tulajdonú városfejlesztő társaság formájában működtetett szervezeti eszköz is meg tud felelni azoknak a kritériumoknak, amelyek fent megfogalmazásra kerültek. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Önkormányzatának komplex városfejlesztési elképzeléseit megvalósító Zalaegerszegi Városfejlesztő Zrt., valamint Mosonmagyaróvár Város Önkormányzatának komplex városfejlesztési projektjeit megvalósító MOVINNOV Kft.-nek első fejezetben ismertetett, az EUsatlakozás előtt elért eredményei ezt minden kétséget kizáróan igazolják. Ugyanakkor a 100%-os önkormányzati tulajdonnal működő városfejlesztő társaságok létrehozása és alkalmazása a városfejlesztési akciók megvalósítása során egy közbülső lépés is lehet az akció egészét, vagy egyes projektjeit megvalósító vegyes tulajdonú gazdasági társaság létrehozásának irányában. Ez különösen az alábbi esetekben lehet indokolt.

- Valamilyen külső hatás miatt a városfejlesztési akció végrehajtásának operatív irányítását végző társaság létrehozása hirtelen válik szükségessé. A társaságalkotás előkészítésének szabályos folyamatát nem lehet maradéktalanul végigvinni, hanem gyorsan létre kell hozni egy olyan hatékony és professzionális projektmenedzsment szervezetet, amely megfelel a fenti kritériumok nagy részének. Ilyen külső tényező lehet például az európai uniós támogatások megszerzésének később vissza nem térő lehetősége.
- Az önkormányzat haladéktalanul neki akar látni a kidolgozott fejlesztési akcióterv vagy akciótervek végrehajtásának, és erre létre kíván hozni a fenti kritériumoknak megfelelően egy hatékonyan működő professzionális projektmenedzsment szervezetet és emiatt nincs ideje vagy lehetősége arra, hogy egy vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság megalakításának sok előkészítő munkát és tárgyalást igénylő folyamatát végig vigye a potenciális partnerek azonosításától kezdve a velük történő szerződéskötésig.
- A 100%-os önkormányzati tulajdonú társaság létrehozása mindkét említett esetben lehet egy vegyes tulajdonú társaság létrehozására irányuló kimondott vagy kimondatlan önkormányzati szándék valóra váltásának első lépése, illetve a fejlesztés hatékonyságának növelését, a finanszírozási terhek és kockázatok megosztását szolgáló további szervezetfejlesztés lehetőségének nyitva tartása.

Az Európai Unió PPP-vel kapcsolatos számos iránymutatása, és a városfejlesztés területén élenjáró alapító országainak gyakorlata is arra utal azonban, hogy a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésének követelményeit a gazdasági társaságként működő szervezeti eszközök közül a vegyes tulajdonú gazdasági társaságok tudják a legjobban kielégíteni.

Más esetben az is indokolhatja egy 100%-ban önkormányzati tulajdonban álló szervezeti eszköz alkalmazását, ha egy évtized távlatában egy kisebb település önkormányzata csak egyetlen településfejlesztési akciót kíván megvalósítani, és annak volumene, funkcionális és pénzügyi tartalma, illetve a fejlesztés prognosztizálható piaci környezete nem teszi lehetővé, hogy egy külső pénzügyi partner tisztán piaci alapon érdekeltséget találjon a részvételben. Ugyan-



akkor egy állami fejlesztési pénzügyi intézmény számára saját regionális és helyi fejlesztési missziójának teljesítése szempontjából az említett korlátok mellett is érdekes lehetne a részvétel (az európai gyakorlat legalábbis erre utal), éppen azért, hogy a helyi fejlesztés finanszírozásába bekerülő támogatási pénzek valódi helyi és térségi fejlődést generáljanak olyan helyeken, ahol a piaci erők spontán működésétől ez nem várható. Ennek intézményes feltételei azonban még egyáltalán nem alakultak ki Magyarországon állami fejlesztési pénzügyi intézmény oldalról.

A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság a közszféra (önkormányzat, állami szervezet stb.) szempontjából ugyanazokat az előnyöket biztosítja, mint a közszféra 100%-os tulajdonában álló társaság.

Ha a társaság jegyzett tőkéje 25%-ot meghaladó, de 50%-nál kisebb mértékben olyan külső partnerek kezében van, akik nem a közszférának a városfejlesztő szervezetet létrehozó részét (például önkormányzat) képezik, egy valódi vegyes tulajdonú fejlesztő társaságról beszélhetünk. Az említett külső tulajdonosok általában az adott fejlesztés megvalósításában átfogóan érdekeltek, és alapvetően két körből kerülhetnek ki. Az egyikbe azok a professzionális városfejlesztő társaságok tartoznak, amelyek operatív városfejlesztési szakértelmükkel tudnak hozzájárulni a komplex városfejlesztési akció előkészítésének és megvalósításának eredményes végrehajtásához. A másikba azok a magán, illetve állami bankok és fejlesztési pénzügyi intézmények, amelyek pénzügyi hozzáértésükkel, például projektfinanszírozási, illetve hitelfinanszírozási tudásukkal, piaci ismereteikkel tudják elősegíteni a városfejlesztési akciók sikeres előkészítését és megvalósítását.

Ha a megvalósítási folyamat operatív irányításának szervezeti eszköze egy ilyen valódi vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság, további előnyök jelentkeznek a közszféra 100%-os tulajdonában álló városfejlesztő társasághoz képest. A legfontosabbak ezek közül az alábbiak.

- A magánszférából érkező partnerek – akik a városfejlesztő társaságban való részvételükkel elköteleződnek a tervezett fejlesztés megvalósítása iránt – a városfejlesztési akciók lehető legeredményesebb megvalósításának előkészítéséhez és végrehajtásához olyan tudást és pénzt visznek be a társaságba, amellyel a közszférának a városfejlesztési akciót elindító szereplője (önkormányzat, kormányzati szervezet stb.) nem rendelkezik.

- A kereskedelmi banki partner, aki a társaságtól építési telket vásárló építési vállalkozások hitelezése révén érdekelt az akció minél eredményesebb megvalósításában, a konkrét piaci realitások alapján tudja közvetíteni a magánszféra ingatlanfejlesztő és építési vállalkozásainak igényeit a fejlesztéssel kapcsolatban. Ezzel megóvjá az önkormányzatot attól, hogy piaci szempontból életképtelen elképzelések rabjává váljon, és elősegíti, hogy az önkormányzat által irányított városfejlesztési akció előkészítése és megvalósítása a lehető leginkább igazodjon a piac működésének törvényszerűségeihez.
- A pénzügyi partnerek a társaság működésében is a pénzügyi hatékonyságon őrködnek. Pénzügyi szakmai kultúrájuk, a társasági tőkebefektetésekkel kapcsolatos hozzáértésük révén elősegítik, hogy a társaság működése pénzügyi szempontból a lehető leghatékonyabb és legeredményesebb legyen. Ezáltal a fejlesztési akció operatív irányítására fordított közpénz felhasználása gazdaságosabban történhet.
- A pénzügyi partnerek készpénzben történő társasági tőkebefektetése csökkenteni tudja az önkormányzati költségvetés terheit a fejlesztő társaság létrehozása és működtetése szempontjából. Az általuk a társaságba bevitt pénz egy ideig – optimális esetben legalább egy, másfél évig, amíg a fejlesztési bevételek jelentkeznek, vagy a projektmenedzsment finanszírozásához szükséges támogatások megérkeznek – szükség esetén fedezni tudja a működés költségeit.
- A pénzügyi partnerek készpénzben történő társasági tőkebefektetése csökkenteni tudja az önkormányzati költségvetés terheit a városfejlesztési akció megvalósítása tekintetében. A pénzügyi partnerek hitelekkel – az állami fejlesztési pénzügyi kedvezményes fejlesztési hitelekkel – segíthetik a közszféra fejlesztéseinek megvalósítását.
- A külső partnerek jelenléte a társaság operatív irányításában korlátozza azoknak az esetleges törekvéseknek az érvényesülési lehetőségét, amelyek politikai vagy hivatali oldalról arra irányulnának, hogy a társaság működé-

se, vagy az általa irányított városfejlesztési akció megvalósítása eltorzuljon a társaság üzleti tervében, illetve az akció komplex városfejlesztési akciótervében foglaltakhoz képest, és gazdaságtalan, irracionális irányba forduljon.

- A piaci szféra részeként működő kompetens külső partnerek politikai és a hivatali szféra szereplőinél sokkal érzékenyebbek a piac változásaira utaló jelzésekre, ezért a társaság is korábban tudja érzékelni azokat, mint ha kizárólagos önkormányzati irányítással működik, így az önkormányzat korábban tud reagálni, és az esetleg szükséges változtatásokat megtenni az akcióterv végrehajtása során.
- A fejlesztési pénzügyi partner részvétele lehetővé teszi a városfejlesztő társaság számára, hogy hatékonyabban építse be a fejlesztő tevékenység előkészítésébe és végrehajtásába a visszatérítendő támogatások, illetve kedvezményes fejlesztési hitelek felhasználásának lehetőségét. Ilyen lesz például a JESSICA elnevezésű európai uniós támogatási eszköz.

A SEM IX. Városfejlesztő Zrt., amely 1992-ben elkészítette a Középső-Ferencváros rehabilitációjára irányuló városfejlesztési akció komplex városfejlesztési akciótervét, és azóta nemzetközi sikerrel végzi az akcióterv végrehajtásának operatív irányítását, ebben a formában működik.

A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság esetében az önkormányzati tulajdon 50 és 75% között van, ami biztosítja a társaság működésének „közcelúságát”. A társaság létrehozása ugyanakkor tőkeigényes, továbbá a működési költségek is magasabbak az előző pontokban ismertetett megoldásoknál.

Akkor érdemes ebben a megoldásban gondolkodni, ha az önkormányzat által indítandó városfejlesztési akciók elérnek egy bizonyos nagyságrendet. Amennyiben ez a helyzet nem áll fenn – például egy kisebb település esetén –, akkor vagy az adott akciók megvalósítására és a megvalósítás időtartamára szervezett projektársaság, vagy az önkormányzatok társulása által megalakításra kerülő megvalósító szervezet ajánlható. Ez létrejöhet kistérségi szinten is.

Általános esetben akkor megfelelő a városfejlesztési akciók volumene, ha a társaságnak az akciók megvalósításának díjazásából származó bevétele – „normális működési évben” – fedezni tudja a felmerülő ráfordításokat.

A minimális működési költségek egy több akció megvalósításával foglalkozó társaságnál általában évi 30 millió Ft körül vannak, és a társaság díjazásának ajánlott nagysága a társaság által realizált fejlesztési kiadások és értékesítési bevételek összegének 4-5%-a. Ez Európában magasabb, Franciaországban 6% körül van.

Lehetnek olyan, az általánostól eltérő esetek, amikor például egy kisebb történelmi város városközpontjának rehabilitációja, egy község településközpontjának fejlesztése, illetve egy község területén lévő – egyébként kedvező infrastrukturális feltételekkel rendelkező – volt katonai terület fejlesztése önmagában nem biztosítja az akció időtartama alatt a felfutás idején sem a szükséges volumenű fejlesztési és értékesítési feladatot, és a kistérség égisze alatt történő társaságalkításra sincs mód. Ezekben az esetekben olyan redukált méretű és működési költségű, az adott fejlesztési célok elérésére alakított projekt-társaság létrehozása a megoldás – akár 100%-os önkormányzati tulajdonban –, amely működési költségeinek finanszírozását akkor is vállalja az önkormányzat, ha az a nálunk szokásos, fent említett 5%-ot meghaladja.

Ebben az esetben a kijelölt akció megvalósítása és az elszámolás után a társaság tervszerűen befejezi működését, de megtörténhet az is, hogy közben további fejlesztési lehetőségek nyílnak meg számára, és akkor települési vagy kistérségi szinten szervezett fejlesztő társaságként tovább folytathatja működését.

*A városfejlesztő társaság tevékenysége és felépítése*

A városfejlesztő társaság operatív városfejlesztő tevékenysége általános értelemben abból áll, hogy az egyes városfejlesztési akcióterületeken az önkormányzat által jóváhagyott komplex városfejlesztési akciótervben meghatározott paramétereknek megfelelően (fejlesztési kiadások és bevételek, határidők és részhatáridők, a megvalósításra kerülő építmények, zöldfelületek és épületek minőségi és mennyiségi jellemzői) végrehajtja a komplex városfejlesztési akciótervben előrevetített, összehangolt fejlesztési műveleteket.

Egy adott városfejlesztő társaság teljes tevékenységi körét konkrétan az általa végrehajtásra kerülő összes városfejlesztési akció legalább előzetes akciótervként elkészített tervének ismeretében lehet meghatározni, hiszen a különböző városfejlesztési akcióterületeken megvalósuló városfejlesztési akciók más és más fejlesztési tevékenységek akciónként eltérő összetételben történő el-

végzését kívánják meg, miközben vannak a tárgyalt eszközök természetéből következő, minden esetben jelentkező invariáns feladatok is.

Egy városfejlesztési akció megvalósítása során a városfejlesztő társaság fő feladatai jellemzően az alábbiak közül kerülnek ki, térben és időben a legkülönbözőbb összetételben és hangsúlyokkal:

- A városfejlesztési akció megvalósításához szükséges ingatlanok tulajdonjogának megszerzése az önkormányzat részére (üzleti tárgyalások lebonyolítása, adásvételi szerződések előkészítése és megkötése, szükség esetén a kisajátítási eljárás elindítása az önkormányzattal).
- A városfejlesztési akcióterület akcióterv szerinti közlekedési feltárásának és közműellátásának biztosításához szükséges út- és közműépítési munkák elvéggeztetése (az esetenként szükséges döntés-előkészítő tanulmányok, illetve tervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, kivitelezési munkák közbeszerzési eljárásának lebonyolítása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele), az ezzel kapcsolatos esetleges ingatlanrendezési feladatok ellátása.
- A városfejlesztési akcióterületen belül az akcióterv végrehajtásához szükséges út- és közműépítési munkák elvéggeztetése (az esetenként szükséges döntés-előkészítő tanulmányok, illetve tervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, kivitelezési közbeszerzési eljárásának lebonyolítása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele). Az említett építési munkákkal kapcsolatos esetleges ingatlanrendezési feladatok (például egy utca kiszélesítése esetén) végrehajtásával együtt annak érdekében, hogy a városrendezési tervnek és az akcióterv urbanisztikai megalapozásának megfelelő paraméterekkel kialakításra és értékesítésre kerülhessenek az építési telkek.
- A bontásra kijelölt, funkcionáló önkormányzati tulajdonú épületek lakás- és helyiségbérloínek kihelyezése a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, az önkormányzat illetékes hivatali egységeivel szorosan együttműködve az akcióterv alapján meghatározott konkrét munkamegosztás szerint.



- A kiürített önkormányzati tulajdonú épületek lebontatása, az üres területek őriztetése, illetve ideiglenes hasznosítása (például parkoló vagy építési vállalkozás átmeneti telephelye céljára).
- A városrendezési tervnek, illetve a városfejlesztési akció építészeti megalapozásának, és a fizetőképes keresletnek megfelelő építési telkek kialakítása az eredeti telekstruktúra szükség szerinti átrendezésével, a közműbekötések kialakításának és az esetleg szükséges tereprendezési munkáknak az elvégzetetésével. A városfejlesztési akció egyensúlyának folyamatos fenntartása megköveteli, hogy a fejlesztés a valós igényekre, és azon belül a fizetőképes keresletre reagálva, a kereslet alakulásának megfelelően haladjon előre. Ezért az építési telkek kialakítását, és az ahhoz szükséges önkormányzati fejlesztések megvalósítását mindig a megbízható piaci információk alapján, jó marketinggel, a valóságban is felépíthető, prognosztizálható keresletnek – a piac „felszívó képességének” – megfelelő ütemben szabad végrehajtani. Ennek az ütemnek a helyes megválasztása érdekében folyamatosan figyelni kell az akcióterülettel összefüggő ingatlanpiaci tényezők alakulását, indokolt esetben erre specializálódott ingatlanpiaci szakértők bevonásával.
- A városfejlesztési akciótervben a zöldfelületi rendszer fejlesztésére vonatkozóan meghatározott feladatok teljesítése érdekében szükséges táj- és kertépítészeti munkák elvégzetetése. Az esetenként szükséges döntés-előkészítő tanulmányok, illetve tervek elkészíttetése, valamint szükség esetén tervpályázat lebonyolítása, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele, egyes bonyolultabb esetekben a korlátozott használatú közterületek használatát és fenntartását megalapozó jogi konstrukció kialakítása az ehhez szükséges megállapodások előkészítésével és megkötésével.
- Az önkormányzati beruházásként megvalósuló közcélú létesítmények (például óvoda, művelődési ház, élményszobák, uszoda stb.) esetében a beruházói feladatok ellátása. Építészeti tervpályázat lebonyolítása, a szükséges elő-

tervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, egyes esetekben a megvalósításhoz szükséges támogatások megszerzését szolgáló európai uniós pályázatok elkészíttetése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele, támogatásból történő finanszírozás esetén a támogatási szerződésnek megfelelő projektadminisztráció.

- A beruházói feladatok ellátása azoknak a szociális lakásépítési vagy felújítási projekteknek az esetében, amelyek önkormányzati beruházásként valósulnak meg. Indokolt esetekben építészeti tervpályázat lebonyolítása, a szükséges előtervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, egyes esetekben a megvalósításhoz szükséges támogatások megszerzését szolgáló pályázatok elkészíttetése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele, támogatásból történő finanszírozás esetén a támogatási szerződésnek megfelelő projektadminisztráció.
- Önkormányzati tulajdonú lakóépületek felújítása esetén az önkormányzattal kialakított konkrét munkamegosztásnak megfelelően a beruházói feladatok ellátása. A szükséges előtervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, EU és kormányzati támogatásból történő finanszírozás esetén a megvalósításhoz szükséges támogatások megszerzését szolgáló pályázatok elkészíttetése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele, támogatásból történő finanszírozás esetén a támogatási szerződésnek megfelelő projektadminisztráció.
- Az akcióterv végrehajtásába illeszkedő ingatlanfejlesztési projekt végrehajtása esetén az ingatlanfejlesztői feladatok ellátása az önkormányzattal kialakított konstrukciónak megfelelően az önkormányzat vagy a társaság számlájára. A projekt építészeti-műszaki és pénzügyi tervének elkészíttetése, a szükséges döntés-előkészítő tanulmányok, illetve tervek, engedélyezési és kiviteli tervek elkészíttetése, kivitelezési munkák pályáztatása, megrendelése, a munkálatok folyamatos ellenőrzése, az elkészült munkák átvétele, a fejlesztéssel előállított ingatlanpiaci termékek értékesítése.

- Az önkormányzat városfejlesztési műveleteivel felértékelt városi környezetben a városfejlesztési akció eredményeként előállított építési telkek – bonyolultabb esetekben „építési lehetőségek” – értékesítése a magánszféra ingatlanfejlesztőinek, építési vállalkozásainak abból a célból, hogy megépítsék a városrendezési terv, és annak urbanisztikai megalapozása által előrevetített épületeket, épületegyütteseket a városfejlesztési akciótervben meghatározott mennyiségi és minőségi paraméterekkel, a városfejlesztő társaság által az adásvételi szerződésben meghatározott idő alatt. A városfejlesztési akció pénzügyi egyensúlyának az akciótervben előrevetített módon történő folyamatos fenntartásához elengedhetetlen a tervezett értékesítési bevételek realizálása. Ehhez általában nélkülözhetetlen a fent említett marketingmunka céltudatos és költséghatékony elvégzése is.
- A városfejlesztési akció végrehajtásához az építési telekértékesítési bevételeken túl szükséges további források megszerzése a városfejlesztési akció mindenkorai pénzügyi egyensúlyának biztosítása céljából:
  - a fejlesztési kiadások finanszírozásának biztosítása érdekében közvetlenül az önkormányzati költségvetésből szükséges pénz megszerzését szolgáló lépések megtétele;
  - a társaság saját tőkéjének az akció finanszírozásához való felhasználása érdekében történő döntések meghozatalának előkészítése;
  - hitelből való finanszírozás esetén a hitelkérelem elkészítése és a szerződések előkészítése;
  - európai uniós és kormányzati támogatásból tervezett projektfinanszírozás esetén a pályázat elkészíttetése; nyertes pályázat esetén a támogatási szerződés megkötésének előkészítése, majd a szerződés szerinti projektmenedzseri és pénzügyi-menedzseri feladatok ellátása.
- Kapcsolattartás az önkormányzat képviselőtestületével és hivatalával. Az akciótervet a képviselőtestület, illetve a közgyűlés hagyja jóvá, és végrehajtását legmagasabb szintű fórumként ő ellenőrzi. A vele való kapcsolat elsődleges és döntő jelentőségű. Ez a kapcsolat a városfejlesztés európai eszközeinek alkalmazása során nem ötletszerű és kézi vezérlésen alapuló, hanem strukturált, az önkormányzat többségi tulajdonával működő társa-

sági forma, és a másik fejezetben bemutatásra kerülő jogi eszközök révén intézményesült. Ezekből következően ugyanilyen a kapcsolat természete a polgármesteri hivatallal is. Ez utóbbinak kiemelkedően fontos területe a társaság folyamatos szakmai együttműködése a hivatal pénzügyi vezetőjével, a főépítésszel, az építési igazgatási, vagyongazdálkodási, illetve beruházási ügyekkel foglalkozó hivatali egységekkel.

*A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság tulajdonosi összetétele*

A vegyes tulajdonú társasági forma előnye a magyarországi jogi és társadalmi-gazdasági környezetben akkor érvényesülhetnek a valóságban, ha a közszféra tulajdonrészének aránya az 50%-ot meghaladja, de a 75%-ot nem éri el. Az alábbiakban ezt az esetet tárgyaljuk.

A „közszféra” alapértelmezésben – amelynek Magyarországon valószínűleg az előforduló esetek túlnyomó többsége megfelel nagyobb távlatban is – azt a városi önkormányzatot jelenti, amelynek közigazgatási területén a városfejlesztő társaság által végrehajtott városfejlesztési akció keretében megtörténő operatív városfejlesztő tevékenység tárgyát képező egy vagy több városfejlesztési akcióterület elhelyezkedik.

Európában az említett alapértelmezésen kívül más jellegű, összetettebb megoldások is kialakultak, amelyek jól működnek, és előrevetítik a szervezeti eszköztár magyarországi fejlődésének lehetséges irányait. A „közszféra” ebben a tekintetben jelenthet több települési önkormányzatot – például kistérségi szinten –, jelentheti a megyei önkormányzatot, a regionális fejlesztési tanácsot, az állam különböző közintézményeit, illetve közszolgálati vagy vagyongazdálkodó szervezeteit, vállalatait, a felsoroltak legkülönbözőbb kombinációit valamelyik szereplő dominanciájával vagy anélkül, az adott esetnek megfelelő, térben és időben változó összetételben.

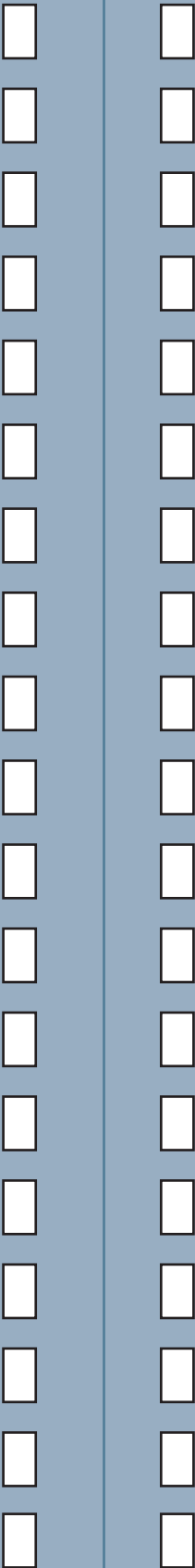
A magánszféra részéről a városfejlesztő társaságban részt vevő külső partnerek olyan szervezetek lehetnek, amelyek a városfejlesztési akcióterületen a komplex városfejlesztési akciótervben előrevetített operatív városfejlesztés megvalósításában érdekeltek a városfejlesztési akció egésze vagy valamely dimenziója tekintetében. Az említett szervezetek jellegzetes típusai, és részvételük motivációi az azonos irányba mutató európai és magyarországi tapasztalatok alapján a következők: építési, ingatlanfejlesztési vállalkozások finanszírozása-

val, lakásvásárlók hitelezésével foglalkozó bankok, takarékpénztárak, biztonságos befektetési lehetőségeket kereső egészségbiztosítási és nyugdíjpénztárak tíz százalék alatt, néhány százalékos arányban pedig kereskedelmi és iparkamarák, valamint az építési vállalkozások érdekképviselői szervezetei.

A nemzeti fejlesztési pénzügyi részvétel az operatív városfejlesztés egyik motorja lehet.

A városfejlesztés fogalmi meghatározásából, és saját statútumaikból következően a közsféra tulajdonában levő európai fejlesztési pénzügyi intézetek általában fontos szerepet játszanak a közsféra városfejlesztési elképzeléseinek megvalósításában. Feladataik közé tartozik, hogy az önkormányzatoknak a város egy új vagy megújult darabja előállítását célzó operatív városfejlesztési tevékenységét visszatérítendő támogatásokkal, illetve kedvezményes hitelekkel segítsék a közcélú létesítmények megvalósíthatóságának érdekében. Az említett közcélú létesítmények körébe a mélyépítési műveletek tárgyát képező infrastruktúrák és a magasépítési műveletek tárgyát képező „szuperstruktúrák” – magyarul „felépítmények”, vagy más elnevezést használva: középületek – tartoznak. A városi infrastruktúra részét képezik a kialakított közművek, közlekedési területek és zöldfelületek. A városi „szuperstruktúrában” testet öltő közcélú létesítményeket a közösségi tulajdonú bölcsődék, óvodák, iskolák, felsőoktatási és szociális létesítmények, kollégiumok, egészségügyi központok, kórházak, sportlétesítmények, uszodák, stadionok, színházak, konferenciaközpontok, színházak, hangversenytermek, művelődési házak, könyvtárak, múzeumok, élményfürdők, termálfürdők stb., illetve a felsoroltak közül bizonyos társítható funkciók integrációjával előállításra kerülő komplex létesítmények jelentik.

Az említett infra- és szuperstruktúrák a városfejlesztés eredményeként létrejövő új vagy megújuló városi szövet integráns részét képezik. Az infrastruktúrák fejlesztése a konkrét akció adottságainak megfelelően nélkülözhetetlen előfeltétele az egyes városfejlesztési akciók megvalósításának, a szuperstruktúrák megvalósítása, illetve rehabilitációja pedig annak az előfeltétele, hogy a város új vagy megújult darabjában jó legyen élni, vagyis az operatív városfejlesztés eredményeként kialakuljon a stratégiai és programozási dokumentumokban, a rendezési tervek megalapozó településfejlesztési koncepciókban, városrendezési tervekben és integrált városfejlesztési stratégiákban megcélzott



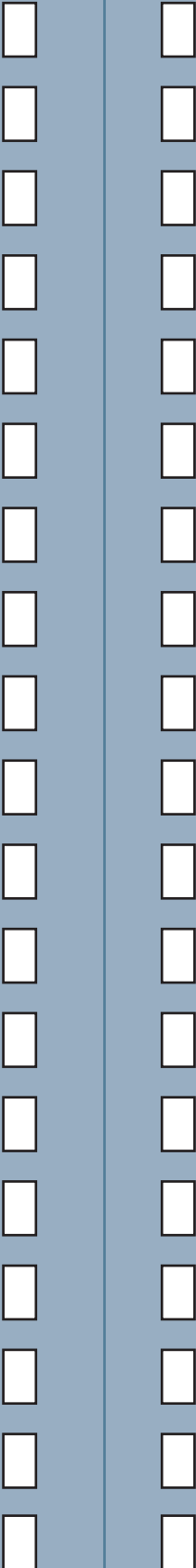
„élhető város” („lebendige Stadt”). A szuperstruktúrák (például egy egyetemi oktatási központ vagy egy korszerű egyetemi kollégium) megvalósítására irányuló állami projekt egy városfejlesztési akcióterületen az operatív városfejlesztés folyamatával összekapcsolva az akció végrehajtásának húzóereje lehet, akkor is, ha a projekt kezdeményezése és végrehajtása egy ágazati program keretében történik. Ha egy ilyen esetben lehetséges egy állami fejlesztési pénzügyi intézet által kezelt, állami támogatást tartalmazó hitelnek (vagy visszatérítendő támogatásnak), mint a szuperstruktúra megvalósításához felhasznált projektfinanszírozási eszköznek egy városfejlesztési akcióterületén történő felhasználása, a szinergikus kölcsönhatás következtében a közpénzek felhasználása mindkét oldalon hatékonyabbá válik. Az állami fejlesztési pénzügyi intézet által finanszírozott projekt és a városi önkormányzat által megvalósított városfejlesztési akció is nyer vele. Ennél sokkal gyakoribb és közvetlenebb kapcsolódást jelent az önkormányzati fejlesztéshez, amikor a fejlesztési pénzügyi intézet a városfejlesztési akció megvalósításához szükséges infrastruktúra-építési projekt finanszírozásában vesz részt a piacinál kedvezőbb feltételekkel adott hitellel vagy visszatérítendő támogatással. A piacinál kedvezőbb hitelfeltételek is azt jelentik, hogy a kedvezményes fejlesztési hitelek rendszerének és működőképességének fenntartását az állam az adófizetők befizetéseiből származó támogatási funkciót betöltő finanszírozással biztosítja.

A támogatási elemet tartalmazó kedvezményes fejlesztési hitelek vagy visszatérítendő támogatások célszerű, szakszerű és hatékony felhasználásának biztosítása és ellenőrzése a közsféra elsőrendű feladata. Ebbe beletartozik az is, hogy a hitelt adó fejlesztési pénzügyi intézet helyesen tudja megítélni a felhasználással és a visszafizetéssel kapcsolatos kockázatokat. Ehhez rendelkeznie kell bizonyos információkkal a projektről. Tudnia kell például, hogy a hitelből megvalósuló projekt milyen multiplikátor-hatású fejlesztés végrehajtásához segíti az önkormányzatot, ez a fejlesztés indukál-e közvetlen vagy közvetett bevételeket, azt segíti-e elő, hogy az illető település helyi gazdasága fenntartható fejlődési pályára álljon, vagy ezzel éppen ellentétes hatást gyakorol-e, és éppen a működési költségek hosszabb távon fenntarthatatlan növekedését programozza be a folyamatba? A felmerülő számtalan kérdés, és az említett néhány felvetés megválaszolása annál megbízhatóbban történhet meg a fejlesztési pénzügyi intézet szintjén, minél közelebb van azokhoz a helyi közös-

ségek javát szolgáló konkrét fejlesztésekhez, amelyek közpénzből történő finanszírozására a közérdek szolgálatára irányuló küldetése szól, és minél közvetlenebbül tudja irányítani, ellenőrizni az említett konkrét fejlesztéseket. A fejlesztésre fordított kedvezményes hitelek, illetve visszatérítendő támogatások hatékonyan és célszerűen történő felhasználásának biztosításában való professzionális pénzügyi közreműködés és a fejlesztési folyamat ellenőrzése elsőrendű közérdek, így az állami tulajdonú fejlesztési pénzügyi intézmény feladatát kell hogy jelentse. Még inkább így van, ha a visszatérítendő támogatások, vagy a kedvezményes hitelekben megjelenő támogatási elemek egy része az EU strukturális alapjaiból származik, és forrásukat így végső soron az EU adófizetőinek befizetései jelentik.

A felhasználás közvetlen orientálására és ellenőrzésére a legkedvezőbb lehetőséget az adja, ha az állami fejlesztési pénzügyi intézmény részt vesz annak a városfejlesztő társaságnak a működtetésében és az általa végrehajtott fejlesztések megvalósításának operatív irányításában, amely az állami támogatással a piaconál kedvezőbbé tett feltételekkel kihelyezésre kerülő hitelek vagy visszatérítendő támogatások egyik jelentős felhasználója. Ezzel a szervezeti megoldással közvetlenül tudja a folyamatot úgy alakítani és ellenőrizni, hogy az általa kezelt támogatások és az általa adott hitelek valóban a lehető legjobban, leghatékonyabban hasznosuljanak. Franciaországban például a nemzeti fejlesztési pénzügyi intézmény, a Caisse des Dépôts et Consignations általánosan tulajdonosként részt vesz azokban a társaságokban, amelyek komplex városfejlesztési akcióik megvalósításához kedvezményes hiteleket kapnak tőle. Ezáltal az állam pénzügyi támogatásaival hatékonyan és gazdaságosan tudja előmozdítani a gyakorlatban is a helyi és a térségi fejlesztés megvalósítását, miközben az általa adott támogatás hasznosulását is közvetlenül ellenőrizni tudja, és feladatainak a teljesítését nem kell az EU támogatási rendszerének függvényeként kezelnie.

A kereskedelmi bankok részvétele azon a logikán alapul, hogy hiteleikkel ők finanszírozzák azokat az ingatlanfejlesztési és építési vállalkozói projekteket, amelyeket az önkormányzat operatív városfejlesztési tevékenységének eredményeként a városfejlesztő társaság által előállított és piacépítéssé tett építési telkeket vagy építési lehetőségeket megvásárolva és beépítve a magánszféra vállalkozásai hajtanak végre.



A városfejlesztés fogalmi meghatározása, majd az operatív városfejlesztés folyamatát a megvalósítás forgatókönyveként leképező komplex városfejlesztési akcióterv tartalmának részletes ismertetése megvilágította, hogy egy-egy városfejlesztési akció a kiterjedése és a tartalma függvényében hatalmas mennyiségben idézheti elő kereskedelmi bankok által finanszírozható építési projektek megvalósítását az adott akcióterületen. Ebben az esetben a bank számára azért előnyös a városfejlesztő társaságban való részvétel, mert tulajdonosként a társaság alaptevékenységének, a városfejlesztésnek az operatív irányításában is részt vesz a bank részéről az igazgatóságba delegált szakember. Ebből a pozícióból közvetlen információkkal rendelkezik a városfejlesztési akció tartalmáról és megvalósításának előrehaladásáról már az akcióterv készítésének első fázisától kezdve.

Az említett információk birtokában a bank már jó előre pozicionálhatja magát azoknak az építési vállalkozásoknak és ingatlanfejlesztőknek a vonatkozásában, akiknek az érdeklődése prognosztizálható a kialakításra kerülő építési lehetőségek megszerzése iránt. Ebben az értelemben a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság egy olyan szervezeti eszköz számára, amely ingatlanfejlesztési és építési projektfinanszírozási lehetőséget tud számára kitermelni egy olyan városrészben, ahol egyébként ilyenek nem léteznének számára a városfejlesztő társaság tevékenysége nélkül.

A hitelkihelyezési lehetőségek módszeres előállítása a városfejlesztési akció végrehajtása által azonban nem csak ebben a kontextusban történik. A kereskedelmi bank ugyanis nemcsak az építési vállalkozói ágon tud hiteleket kihelyezni, hanem a vevői ágon is. Ha csak a leggyakoribb ingatlanpiaci terméket, a lakást tekintjük, akkor is nyilvánvaló a következő mechanizmus. A városfejlesztő társaság piacépítéssé építési telket állít elő és értékesíti a – legegyszerűbb építési vállalkozást alapul véve – mondjuk kéttutacnyi lakást tartalmazó társasházat felépítő hazai kis- vagy közepes vállalkozás részére. Az építési vállalkozásnak a saját szakmai és technikai felkészültségén kívül mire van szüksége a sikeres vállalkozáshoz? Építési telekre, hogy egyáltalán vállalkozni tudjon azon a szakterületen, amihez ért. Ezt biztosítja számára a városfejlesztés. Ezen kívül hitelre, hogy az építési projektet finanszírozni tudja. Ezt biztosítani tudja számára a kereskedelmi bank. Végül, de nem utolsónak a vállalkozásnak szüksége van fizetőképessé vevőre is. A vevő egy működő piacgazdaságban saját jö-



vedelmének, illetve vagyonának csak egy bizonyos részét fordítja a lakás megvásárlására (kutatási anyagok sokasága mutatja be, hogy ez az arány tagállamonként hogyan alakul, Magyarországot is beleértve), és így csak a vételár egy bizonyos részét fizeti általában saját forrásból (ezt az arányt is számtalan kutatási dokumentum mutatja be). A lakás árának kifizetéséhez szükséges pénz előteremtéséhez a vevőnek hitelre van szüksége. Az eladó vállalkozás szempontjából a vevő a vételár kifizetéséhez hiányzó pénzt biztosító hitel felvételével válik végső soron fizetőképessé. Ezt a hitelt – ha a vevő egyébként a hitelképesség feltételeinek megfelel – szintén a kereskedelmi bank tudja számára biztosítani.

A bemutatott logika alkalmazhatóságának van néhány nyilvánvaló peremfeltétele, mint például az, hogy a városfejlesztési akció előkészítésében és megvalósításában ne legyen súlyos hiba, az építési telek valóban piacképessé tehető legyen, és piacképessé tétele a városfejlesztő társaság tevékenysége által a valóságban meg is történjen. Ezen kívül szükséges hozzá, hogy ne legyen általános ingatlanpiaci válsághelyzet az értékesítés időszakában. További peremfeltétel, hogy a kormányzati gazdaságpolitika, ha nem is arra irányul, hogy különböző eszközök összehangolt alkalmazásával erősítse a lakosság részéről jelentkező fizetőképes keresletet, legalább ne ennek a fizetőképes keresletnek a drasztikus korlátozása irányába hasson. Ha az említett előfeltételek biztosítottak, rajtuk kívül semmi más nem szükséges, mint egy egészséges bankrendszer, amelynek tagjai a valóságos értékteremtésében érdekeltek.

A bankok tehát az építési vállalkozók és a végfelhasználó vevők számára is jelentős összegű hiteleket helyezhetnek ki a városfejlesztési akció által felélénkített vagy megteremtett lokális építési piacon. Ez megtörtént a SEM IX. Városfejlesztő Rt. által végrehajtott városfejlesztési akció EU-csatlakozás előtt megvalósult szakaszában is, mégpedig igen nagy értékben. Statisztikai információk, illetve pontos adatok hiányában csak egy gondolat kísérletként tudjuk érzékelteni az említett két ágon kihelyezett hitelek becsült nagyságát, az óvatosság szabályait betartva azonban nem a biztonság kárára tévedve alkothatunk képet erről a nagyságrendről az alábbi hipotetikus gondolatmenet alapján.

Vegyük a kb. 3600 új lakást, ami ebben az időszakban megépült. Számítsunkkal csupán a biztonság javára tévedhetünk, ha azt mondjuk, hogy a lakások átlagos alapterülete csak minimálisan haladta meg a rendszerváltás előtti normák szerinti 55 m<sup>2</sup>-t, és az átlag itt 60 m<sup>2</sup> volt (az akkoriban épült új

lakások átlagos mérete országos szinten 95–99 m<sup>2</sup> körül volt). Ez összesen 216 000 m<sup>2</sup>. Tekintsük úgy, hogy az 1993 és 2004 közötti időszakban váltakozó ütemben megépült 3600 lakásból álló lakásállomány fajlagos építési költsége a teljes időszakra vetítve átlagosan 120 000 Ft/m<sup>2</sup>. Ez összesen 25 920 millió Ft, kerekítve 26 milliárd Ft. Ez elég jól összevág azzal az esettanulmányban közölt számmal, mely szerint a tárgyalt időszakban a vállalkozások által megvalósított beruházások összértéke az akcióterületen 34 milliárd Ft volt, amiben viszont benne vannak a szállodák és egyéb projektek is. Az időben erősen változó ütemben előállított lakásállomány értékesítési árával kapcsolatban induljunk ki abból a hipotézisből, hogy a teljes 216 000 m<sup>2</sup> szintterület értékesítési ára átlagosan 170 000 Ft/m<sup>2</sup> volt. A lakások kisebb hányada épült a tizenegy éves időszak első felében és került értékesítésre jóval alacsonyabb áron, az értékesített lakásállomány nagyobbik fele az 1998-at követő fellendülés időszakában került a piacra és kelt el, az utolsó két év nagy tömegű értékesítése során pedig az árak már jóval meghaladták a 200 000 Ft/m<sup>2</sup>-t. Ebből az adódik, hogy hipotézisünk szerint a vevők által a vállalkozások részére a 3600 lakásért kifizetett teljes összeg nagysága 37 milliárd Ft-ra tehető. A vállalkozásoknak kihelyezett hitelek nagyságrendjének számításánál kiindulhatunk abból, hogy a nem tőkeerős magyar kis- és közepes vállalkozásoknak legalább a beruházás 40%-át hitelből kellett finanszírozni. Ez az összeg a fenti számítást folytatva 10,4 milliárd Ft-ra adódik. Mivel nem áll rendelkezésre pontos adat sem a banki szférából, sem a statisztikai rendszerből, a vevői ágon kihelyezett hitelek nagyságát is becsüljük meg nagyon óvatosan. Bár igaz, hogy a tárgyalt új lakásállománynak legalább a fele abban az időszakban kelt el, amikor 1998 után bevezették az új lakások vásárlásához felhasználható valóban jelentős mértékű kedvezményeket tartalmazó hiteleket, amelyek már nem követeltek 80–90%-os saját erőt a vásárlótól, tételezzük itt fel, hogy az összes hitel aránya a lakásvásárlásra fordított lakossági források között 25% volt. Ebből a vevői ágon kihelyezett hitelek nagyságrendjére 9,25 milliárd Ft adódik. A vállalkozói és vevői ágon kihelyezett hitelek összege óvatos becsléssel 20 milliárd Ft. Az önkormányzat kereskedelmi banki partnere a SEM IX. Városfejlesztő Rt. megalkításában és a tárgyalt időszakban történő működtetésében az OTP volt, amely a városfejlesztő társaság operatív irányításában való részvétele útján folyamatosan át tudta tekinteni a fejlesztés helyzetének alakulását, és helyi fiók-



ján keresztül tudta pozicionálni magát a hitelfelvevő vállalkozásoknál és vásárlóknál, így az említett becsült hitelállomány egy részét ő tudta kihelyezni.

A számpélda olyan óvatos hipotéziseken alapul, amelyek alapján a ténylegesen kihelyezett hitelek összege valószínűleg inkább nagyobb, mint kisebb a számítottnál. A konkrét tapasztalaton alapuló, gyakorlati életből vett példa az alkalmazott hipotézisekben foglalt bizonytalansági tényező mellett is alkalmas arra, hogy érthetővé tegye a banki részvétel logikáját és motivációját.

A bank motivációja nem az, hogy a városfejlesztő társaságban eszközölt tőkebefektetés után – a társasági tőkebefektetési lehetőségek piacát más befektetési lehetőségek tükrében értékelve –, a társaság által kifizetésre kerülő osztalék formájában, befektetésének közvetlen eredményeként olyan kedvező mértékű profithoz jusson, amelyet máshol nem érhet el, mert ezt a városfejlesztés természete nem teszi lehetővé. A befektetés ebbe a speciális tevékenységet végző társaságba nem azzal indokolható, hogy a közvetlen megtérülési mutatók itt jobbak, mint más társasági tőkebefektetési lehetőségnél, hanem azzal, hogy a bank a társasági tőkebefektetéssel egy olyan szervezeti eszköznek jut a részleges tulajdonába, amely jelentős volumenű hitelkihelyezési és projektfinanszírozási lehetőséget állít elő számára tervszerűen és kiszámíthatóan, az átlagosnál alacsonyabb kockázattal hitelezhető ingatlanfejlesztési és építési projektek formájában. Ráadásul ez egy olyan városrészben történik, ahol a városfejlesztő társaság működése nélkül csak alig vagy egyáltalán nem lenne hitelkihelyezési lehetőség a lokális építési piacon. Utaltunk rá, hogy a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságban történő banki részvétel mellett szóló érv az is, hogy ebben az esetben az ingatlanprojektek kockázata az átlagosnál kisebb. Kisebb a kockázata ugyanis egy olyan vállalkozás hitellel történő finanszírozásának, ahol az építési vállalkozónak nem egyedül kell megteremtenie egy szigetszerű fejlesztési projekt keretében azokat az előfeltételeket, amelyek építési projektjének biztonságos megvalósításához és piacképességének biztosításához nélkülözhetetlenek (és amelyek egy részének biztosítása eleve lehetetlen is egy vállalkozás saját erejéből, mint például a kiszámítható módon és ütemben javuló minőségű és felértékelődő közvetlen városi környezet biztosítása). A teljesség igénye nélkül felsorolva ezek a következők: tiszta tulajdonviszonyok, a vállalkozás pénzügyi tervezésekor kimerítően ismert és a megvalósítás folyamata során nem változó beépítési követelmények, helyi építési

szabályok, a tervezett funkcióknak megfelelő kapacitásokkal kiépített közműcsatlakozások, kiürített építési terület, kiszámítható módon és ütemben javuló minőségű és felértékelődő közvetlen városi környezet.

Az önkormányzat szempontjából egy kereskedelmi bank részvétele a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságban azért előnyös, mert az önkormányzat operatív városfejlesztési tevékenységének egyik eredményeként előállításra kerülő építési telkek értékesítését felgyorsíthatja, biztonságosabbá és kiszámíthatóbbá teheti a fent ismertetett működési logika alapján, az önkormányzat vevőinek és az ingatlanpiaci végtermékeket azoktól megvásárló végfelhasználóknak nyújtott hitelek révén. Ez alapvető jelentőségű!

A városfejlesztési akcióval elérni kívánt cél, a városi szövet egy új vagy megújult darabjának létrehozása, ugyanis nem azzal teljesül, hogy az önkormányzat a közszféra ráfordításai árán értékesíteni tudja a kialakított építési telkeket, hanem azzal, hogy a telkek a városfejlesztési akció urbanisztikai megalapozó terveinek megfelelően be is épülnek, és az új, illetve megújult épületállományt birtokba is veszi, és rendeltetésszerűen használja a városrészt lakó és használó közönség. Az építési telkek értékesítése ugyan egyik alapvető célja és egyben eszköze a városfejlesztési akció végrehajtásának, az értékesítés megtörténtétől azonban a telkek még akár üresen is állhatnak hosszú ideig (ez a városfejlesztési torzó), vagy ha beépülnek is, használaton kívül maradhatnak, mert nem akad vevő vagy bérlő az ingatlanfejlesztés végtermékére (ekkor egy vadonatúj barna mezős rehabilitációs területet „sikerült” előállítani a fejlesztésnek). Az ingatlanpiac szereplőit – az építési vállalkozásokat és vevőiket – általában, és az akcióterületen konkrétan is hitelekkel finanszírozó bank nagyobb tapasztalattal és pontosabb információval rendelkezik az ingatlanpiac valóságos viszonyairól és azok alakulásának tendenciáiról, mint az önkormányzat. Ezért részvétele az akció operatív irányítása és az akcióterv évenkénti aktualizálása során sokat segíthet abban, hogy piaci szempontból a társaság városfejlesztő tevékenysége ésszerű, a városfejlesztési akció pedig életképes legyen.

Az említetteken kívül a bank szakemberei által képviselt vállalati kultúra, pénzügyi gondolkodásmód megjelenése a társaság irányításában nagyon előnyösen hat a működés gazdaságosságára és hatékonyságára. A társaság létrehozása és működésének megkezdése időszakában azért is lehet nagy segítség a bank részvétele, mert megfelelő konstrukció esetén jelentős mértékben csök-

kentheti a tőkeerős társaság megalakításához szükséges önkormányzati költségvetési kiadásokat, és a működés első időszakának önkormányzati költségvetés terhére történő finanszírozási igényét.

Az építési vállalkozások szövetségei, valamint a kereskedelmi és ipari kamarák szintén hasznos résztvevői lehetnek egy városfejlesztő társaságnak. Esetükben nem a társaságba vitt készpénz nagysága az érdekes az önkormányzat és a városfejlesztési akció szempontjából, hanem az, hogy testületileg jelenítik meg a konkrét városfejlesztési akció végrehajtásának folyamatában az építési vállalkozások, illetve a kis- és közepes vállalkozások általános érdekeit, a piaci szereplők szempontjait. Nem „x” vagy „y” vállalkozás konkrét érdekeit jelenítik meg „kijáró emberként” egy-egy konkrét projekttel kapcsolatban – például a társaság által kínált feltételeknél kedvezőbb telekár vagy beépítési feltételek elérése érdekében –, hanem az építési vállalkozások átfogó érdekeltségét az operatív városfejlesztés folyamatának fenntartására és a városfejlesztési akció sikeres végrehajtására vonatkozóan. Az építési vállalkozások általános érdeke ebben a tekintetben az, hogy nekik építési telekre van szükségük ahhoz, hogy saját szakterületükön (az építőiparban) vállalkozni tudjanak. A könyv előző és következő fejezeteiben foglaltak tükrében világosan látható, hogy a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapuló városfejlesztés a közszféra hatékony eszköze az építési vállalkozások működéséhez szükséges előfeltételek biztosítására. A városfejlesztési tevékenység lényegének megvilágításából ugyanis jól látható, hogy egyik alapvető dimenziója éppen az, hogy olyan városrészekben állít elő nagy tömegben biztonságos vállalkozási lehetőséget jelentő építési telkeket, építési lehetőségeket, ahol azok nélküle egyáltalán nem léteznének. Lásd a Középső-Ferencváros rehabilitációjának, a zalaegerszegi városközpont rehabilitációjának, a zalaegerszegi élményfürdő megvalósításának és környéke fejlesztésének, továbbá a mosonmagyaróvári Lajta-kert új lakóterületének példáját az I. fejezetben. Az operatív városfejlesztés motorja pedig a közszféra szervezeti eszköze, a városfejlesztő társaság. Ebből kifolyólag az önkormányzat városfejlesztő társasága az építési vállalkozások legfontosabb partnere egy helyi építési piac dinamizálásában, amint azt az említett példák szintén igazolják. A városfejlesztő társaság tehát valójában a közszféra és az építési vállalkozások közös eszköze ahhoz, hogy egy kialakításra vagy megújításra kerülő vá-

rosrész megvalósításával jelentős új építési lehetőségeket lehessen teremteni ott, ahol azok maguktól nem jönnének létre. Ez a mélyen gyökerező partnerség az, ami formálisan is kifejeződik akkor, ha az építési vállalkozások általános érdekeit megjelenítő szövetség, illetve kamara jelképes arányban ugyan, de jelen van a városfejlesztő társaságban.

Látható, hogy a városfejlesztés és az építési vállalkozások érdekeltsége hogyan kapcsolódik össze a városfejlesztés és az ingatlanfejlesztés, illetve építési vállalkozás egymásra épülő fejlesztési műveleteinek végrehajtása során. A városfejlesztés „kimenete” az építési telek – ami bonyolultabb esetben egy vasbeton szerkezetekből mesterségesen előállított „telken” kialakított „építési lehetőség” – az építési vállalkozás, ingatlanfejlesztés „bemenete”. A folyamat zökkenőmentes fenntartását elősegíti, ha a vállalkozók szövetségei és a kamarák által testületileg hordozott szempontok és piaci információk folyamatosan beépülhetnek a városfejlesztési akció irányításába. Ez a segítség, amelyet a vállalkozói testületek szakmai és gazdasági téren kivívott tekintélye is hitelesíthet, különösen olyankor jöhet jól a helyi közösség nevében eljáró önkormányzat számára, amikor egy önkormányzati választás után esetleg teljesen kicserélődik a folyamatot stratégiai és operatív szinten irányítók köre, és az új vezetés elbizonytalanodik az elődei által megkezdett, több választási cikluson átnyúló fejlesztés folytatását illetően. Ilyen esetben gyakran a helyi építési vállalkozásoknak a fejlesztés tervszerű megvalósításában való érdekeltségét megjelenítő testület válik a városfejlesztő társaságban a fejlesztés motorjává, és az ő hatására billen a mérleg ingadozó nyelve abba az irányba, hogy az önkormányzatnak folytatnia kell a megkezdett munkát. „Ha az építési vállalkozások működnek, az egész gazdaság működik”, mondják Európában, és ezt nemcsak országos léptékben igazolják a külföldi tapasztalatok, hanem helyi szinten is.

A professzionális városfejlesztő szervezetek a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapuló városfejlesztés európai eszközeinek alkalmazásával megvalósult komplex városfejlesztési akciótervek készítésében és végrehajtásában szerzett jártasságuk alapján, tudásukkal segíthetik elő a városfejlesztő társaság sikeres működését, a városfejlesztési akciók előkészítésének és megvalósításának eredményes végrehajtását.

Hasznos résztvevői lehetnek egy városfejlesztő társaságnak a közsférának a városfejlesztési akció által érintett egyéb – 100%-ban közösségi tulajdonú

vagy vegyes tulajdonú – társaságai, például közműtársaságok, vagyongkezelő szervezetek, szociális lakásépítő szervezetek is, amelyek általánosságban vagy konkrétan érdekeltek a tervezett városfejlesztési akciók megvalósításában.

Egy konkrét esetben a legcélszerűbb tulajdonosi összetétel az érintett települések nagyságrendjétől, valamint az adott városban – vagy településen – megvalósítható komplex településfejlesztési projektek volumenétől, számától és jellegétől függ.

A kereskedelmi banki részvétel nyilván akkor értelmezhető, ha a városfejlesztő társaság operatív városfejlesztő tevékenysége által előidézett építési vállalkozási, illetve ingatlanfejlesztési tevékenység és a városfejlesztő társaság működésének tervezett időtartama alatt ennek finanszírozásába kihelyezhető hitelállomány nagyságrendje eléri azt a mértéket, ami a bank hitelkihelyezési és projektfinanszírozási érdekeltsége szempontjából megfelelő. A banki részvétel pontos feltételei a potenciális banki partnertől és a társaság által végzett operatív városfejlesztési tevékenység tartalmától függenek, térben és időben változnak, a társaság megalakítását előkészítő tárgyalások során állapíthatóak meg.

Megfelelő méretű fejlesztési potenciál alapján és a szükséges volumenű városfejlesztési akció – vagy akciók – tervezett megvalósítása esetén már egy kisebb lélekszámú város szempontjából is célszerű lehet egy vegyes tulajdonú településfejlesztő társaság létrehozása, amely kibővítheti tevékenységét – és ennek megfelelően tulajdonosi körét – azokkal a komplex településfejlesztési akciókkal, amelyeket a hozzátartozó kistérség községeiben vagy a vidék más városaiban valósít meg, az ottani települési önkormányzat megbízásából. Egy ilyen térségi hatáskörű településfejlesztő társaság által generálható ingatlanfejlesztési és építési projekt-tömeg által a vállalkozói és a végfelhasználói oldalon definiálható projektfinanszírozási és hitelkihelyezési lehetőség már érdekes lehet egy kereskedelmi bank részvétele szempontjából akkor is, ha a városban kitermelhető projekt-tömeg kevés ahhoz, hogy érdekeltséget találjon a fejlesztőtársaságban való részvételben.

Ugyanakkor egy kisebb városban, kisebb prognosztizálható projektállományra is létrehozható egy vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság olyan „projekt-társaság” formájában, amelynek célja kizárólag egy vagy több, az induláskor kijelölésre kerülő komplex városfejlesztési akció megvalósítása az előzetes

városfejlesztési akcióterv alapján elhatározott időtartam alatt. Majd miután a társaság megvalósította a projektet, és elszámolt az önkormányzattal – mint egy olyan „cél-társaság”, ami betöltötte célját –, megszüntetésre kerül.

Azoknak a kisebb városoknak vagy községeknek, amelyek településenként csak kisebb volumenű projektállományt tudnak felmutatni, a projekt-társaság alternatívájaként ajánlható az előzőleg említett kistérségi, illetve térségi településfejlesztő társaság. Ha egy életképes városfejlesztő társaság létrehozása csak térségi szinten képzelhető el, a működési terület határait és a társaság összetételét a helyi fejlesztési, földrajzi, politikai és társadalmi-gazdasági adottságokhoz igazodva kell ésszerűen meghúzni.

A térségi szinten tevékenykedő társaságot azok a települések hozzák létre, amelyek közigazgatási területükön településfejlesztési akciókat valósítanak meg az előzetes településfejlesztési akciótervek, illetve az adott önkormányzatok településfejlesztési elképzelései szerint. Optimális esetben az ilyen társaságok területi illetékessége egybeesik a kistérségi területfejlesztési tanácsokéval, amelyek szervezeti eszközeiként működhetnek. Feladatuk azoknak a komplex településfejlesztési akcióknak a megvalósítása, amelyek az egyes településeken az önkormányzat irányításával, és a kistérség támogatásával valósulhatnak meg. Ezekhez önmagukban az egyes érintett települések általában sokkal nehezebben tudnák előteremteni a megvalósítás feltételeit, együttesen viszont egy olyan fejlesztési volument is jelenthetnek, ami eléri a „kritikus tömeget”, és ezáltal is elősegíti a fejlesztések megvalósulását.

A kisvárosokkal, illetve községekkel szemben, a nagyságrendi skála másik felén, a nagy- és közepes városok helyezkednek el.

Az ötvenezer lakosnál nagyobb lélekszámú városok esetében nagy valószínűséggel prognosztizálható, hogy már a városban is fellelhető olyan volumenű komplex városfejlesztési projekt, amely indokolja egy önálló városfejlesztő társaság létrehozását. Ezt igazolja például a Zalaegerszegi Városfejlesztő Zrt. létrejötte, és eredményes működése is.

A két említett nagyságrend közé eső városok a megvalósítható projektek mérete és jellege függvényében önkormányzataik döntése alapján a három említett megoldás (meghatározott projektek végrehajtása érdekében, a végrehajtásuk időtartamára alakuló „cél-társaság”, kistérségi településfejlesztő társaság, vagy egy város önkormányzatának többségi tulajdonával alakuló városfejleszt-

tő társaság) bármelyikét választhatják a célszerűség és hatékonyság szempontjainak megfelelően.

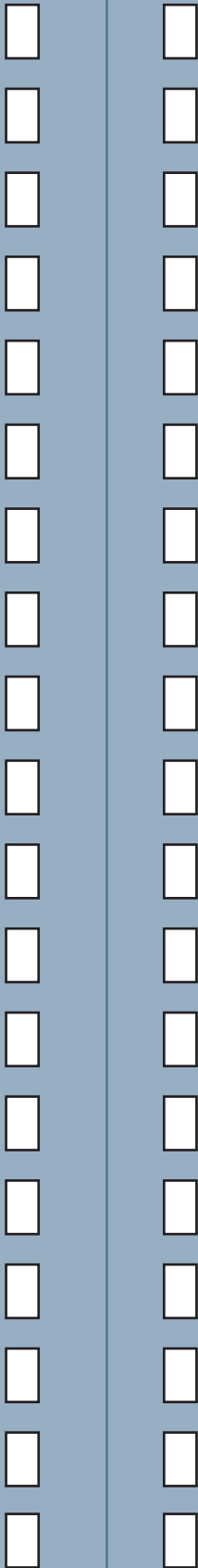
Ugyanakkor egy adott városi önkormányzat többségi tulajdonával megalkuló városfejlesztő társaság számára, a tulajdonosi döntéstől függően, elvileg mindig nyitott a lehetőség, hogy tevékenysége földrajzi határait kiterjessze akár a kistérségre, akár távolabb. Ez utóbbi értelemben potenciális partnere lehet a megyei önkormányzat.

A települési önkormányzatok mellett bizonyos okok – kedvezőbb feltételek a koordinációhoz, a forrásokhoz való hozzájutáshoz – miatt esetenként a magasabb szintű területi önkormányzatok, illetve területfejlesztési tanácsok (főváros, megyék, régiók) is kezdeményezhetik egy-egy településcsoportra vagy városra vonatkozóan egy városfejlesztő vagy térségi településfejlesztő társaság létrehozását az érintett önkormányzatokkal együttműködve.

Az állam valamely erre alkalmas központi költségvetési szervezetének vagy vállalatának (ebben az esetben nem a nemzeti fejlesztési pénzügyintézetéről van szó) közvetlen részvételét a komplex városfejlesztő tevékenységet végző vegyes tulajdonú fejlesztő társaságban a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával, egy kivételes jelentőségű „nagy projekt” esetében, a fejlesztési terület állami tulajdona, az adott állami vállalat érintettsége, illetve a projekt közvetlen költségvetési finanszírozása indokolhatja.

Ez a városfejlesztési feladatoknak egy olyan kategóriáját jelenti, amikor

- a kiemelt jelentőségű feladatok jellege, illetve volumene, bonyolultsága
- a fejlesztésben közvetlenül érdekelt állami szereplők jelenléte, vagy
- egy nagyon bonyolult és költséges, nagy volumenű, hosszú időn át tartó városrehabilitációs akció megvalósítása (például egy barnamezős rehabilitáció, vagy az adott város egy új darabjának létrehozása egy felhagyott katonai vagy ipari területen, a nehézipar egykori bázisain, illetve a belső városrészeket elfoglaló ipari vagy vasúti-közlekedési parlagterületeken), az állami szereplők közvetlen részvételét indokolhatja – egyes barnamezős rehabilitációk esetében pedig kifejezetten szükségessé teszi – a megvalósítás operatív irányítását végző városfejlesztő társaságban.



*A városfejlesztő társaság jegyzett tőkéjének nagysága és összetétele*

„A megvalósítás finanszírozási eszközei” című fejezet mutatja be a városfejlesztési akció megvalósításának és a társaság működtetésének a pénzügyi logikáját. Ennek megfelelően a társaság alaptőkéjének nagyságát olyan összegben célszerű meghatározni, hogy az fedezetet nyújtson az első berendezkedésre, valamint legalább az első egy-másfél év működési költségeire. Ez azért szükséges, mert a társaság számára piaci alapon kifizetésre kerülő díjazás ténylegesen csak akkor vonható le a fejlesztési akció számlájáról, ha ott már megjelentek azok a források, amelyeket a társaságnak kell előállítania a fejlesztés megvalósítása érdekében. Ehhez azonban idő kell a működés és a városfejlesztő tevékenység megkezdése után, így a társaság biztonságos működését eleinte az alaptőke biztosíthatja.

Ha az önkormányzat a gazdasági társaságként működő önálló városfejlesztő szervezetet vegyes tulajdoni szerkezettel hozza létre, és ennek előnyei-vel élve el akarja kerülni, akkor általában jelentős mértékben el is tudja kerülni, hogy közvetlenül a költségvetésből kifizetésre kerülő pénzből történjék a működés finanszírozása. A gyakorlat azt mutatja, hogy a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság jegyzett tőkéjét legalább 50 millió Ft körül célszerű meghatározni, és a jegyzett tőke szokásos nagysága alapértelmezésben általában 100 millió Ft körüli összegig terjed. Az önkormányzatnak a teljes alaptőke min. 50%-át (+1 szavazatot) kell birtokolnia, tehát legalább 25–50 millió Ft körüli önkormányzati társasági tőkebefektetéssel lehet számolni. Másrészt egy valóban vegyes tulajdonú gazdasági társaságként működő városfejlesztő szervezetben az önkormányzat tulajdoni részesedése nem haladhatja meg a 75%-ot, ez maximum 37,5–75 millió Ft-ot jelent. Az önkormányzat tehát általában 37,5–75 millió Ft-os tőkebefektetéssel számolhat. Ezen az intervallumon belül a társaságalakítást előkészítő, a potenciális részvényesekkel folytatott tárgyalások során, a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság megalakítására és működtetésére vonatkozó üzleti terv alapján alakítható ki a végső összeg.

Elvileg elképzelhető lenne a jegyzett tőkének a fent említettnél lényegesen magasabban történő megállapítása is, már a társaság megalakításakor. Egy ilyen esetben az önkormányzat például egy kiemelkedően nagy értékű fejlesztési terület, vagy forgalomképes ingatlanállomány apportálásával vehet részt a társaságban. Ennek a megoldásnak az előnye az lehet, hogy azonos arányok



mellett nagyobb a pénzintézeti partnerek készpénzes társasági tőkebefektetése az indulás pillanatában. Hátránya viszont, hogy egy nagy értékű önkormányzati ingatlan apportálásának szándéka, majd az apport-érték megállapítása olyan vitákat válthat ki az önkormányzat döntéshozatali folyamatában, amelyek időigénye következtében indokolatlanul és célszerűtlenül – a városfejlesztési akció megvalósításának bizonyos tényezői szempontjából rendkívül hátrányos módon – húzódna el a társaság megalakítása. Az 50–100 millió Ft körüli tőkenagyság esetén viszont a szükséges döntések viszonylag egyszerűen meghozhatók mind az önkormányzat, mind a partnerek oldaláról, természetesen a fejlesztési akciók végrehajtására vonatkozó komplex városfejlesztési akciótervek, és a városfejlesztő társaság működését ezekkel összehangolva legalább három teljes működési évre szimuláló társaságalakítási üzleti terv kedvező mutatói esetén. Az ingatlanapport további előnye az önkormányzat szempontjából az, hogy az ingatlanapport a társaság megalakításánál helyettesítheti a készpénzt, és így a társaságalakítás az önkormányzatnak sokkal kevesebb költségvetési pénzébe kerülhet. Kedvező esetben az ingatlanapporttal az is elérhető, hogy a társaság működtetéséhez az első másfél év során szükséges összegnek megfelelő készpénzt teljes egészében a pénzintézetek vigyék be a társaságba.

A jegyzett tőke alapításkori konkrét nagysága az alapítók motivációinak és lehetőségeinek megfelelően a társaság alapító statútumait aláíró szerződő felek megállapodása alapján az ésszerűség, a célszerűség és a szakszerűség szempontjainak tiszteletben tartásával a helyi adottságoknak megfelelően állapítható meg a fenti logika szerint. Bármekkora legyen is ennek konkrét nagysága az induláskor, egy egészséges gazdálkodást folytató sikeres városfejlesztő társaság fejlődése során a saját tőkének jelentősen növekednie kell, és a tulajdonosok szándékától függően a jegyzett tőke jelentős megemelése is lehetséges és indokoltá válhat. Ez történt például a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságként megalakult Zalaegerszegi Városfejlesztő Rt. esetében is, amelynek alapításkori 50 millió Ft-os jegyzett tőkéjét a tulajdonos önkormányzat később 250 millió Ft-ra emelte fel.

Ha az önkormányzat a gazdasági társaságként működő önálló városfejlesztő szervezet létrehozásakor, illetve működtetése során nem kíván élni a vegyes tulajdoni szerkezet adta előnyökkel, a teljes jegyzett tőkét neki kell bizto-

sítania a fenti finanszírozási logikának megfelelő nagyságban. Abban az esetben, ha az önkormányzat a társaság működését folyamatosan és közvetlenül finanszírozza, illetve a megfelelő összegű díjazást a fejlesztési kiadások arányában ennek a logikának megfelelően állapítja meg valamilyen speciális konstrukcióban, a jegyzett tőkét nem kell feltétlenül a működés finanszírozására alkalmas nagyságban meghatározni, így az lehet az adott gazdasági társasági formára vonatkozóan meghatározott minimum körüli összeg, például kft. esetében 3 millió Ft is. Az említett Zalaegerszegi Városfejlesztő Rt. egyébként a tőkeemelés idején már 100%-os önkormányzati tulajdonban működött, komplex városfejlesztési feladatainak eredményes elvégzése mégis jelentős mértékű tőkeemelést tett lehetővé és indokoltá.

*A vegyes tulajdonú gazdasági társaságként működő városfejlesztő szervezet társasági formája*

A vegyes tulajdonú gazdasági társaságként működő városfejlesztő szervezet társasági formája a zártkörűen működő részvénytársaság. A vegyes tulajdonon alapuló szervezeti konstrukció lényege, hogy legalább két teljesen különböző természetű, státusú, és érdekeltségű résztvevőből tevődik össze a gazdasági társaság tulajdonosainak köre. Az egyik a városi vagy más területi önkormányzat, illetve állami költségvetési szervezet, esetleg az említettek valamilyen kombinációja, a másik egy gazdasági szervezet. Az előbbiek célja a közös szolgálata a közszféra számára rendelkezésre álló eszközökkel, az utóbbié, hogy a piac szereplőjeként eredményes gazdasági tevékenységet folytasson a saját vagy a rábízott közösségi tulajdonú tőke felhasználásával, illetve hogy a vállalkozások általános szakmai és piaci érdekeit testületként megjelenítse. Az építési vállalkozói szövetség vagy a kereskedelmi kamara nem általános és elengedhetetlen része a tulajdonosi körnek, és részvételének mértéke is jelképes, így önmagában nem is elég egy vegyes tulajdonú városfejlesztő társasághoz. Az operatív városfejlesztés folyamatának két szereplője (általános értelemben két szereplői köre) azért találkozik partnerként a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságban, mert az előbbinek törvényben rögzített feladatai, az utóbbinak pedig a gazdaság működésének törvényszerűségei miatt érdeke az operatív városfejlesztés. Az utóbbinak különösen azért érdeke, mert akkor tud



- eredményesen működni a piacon, ha az operatív városfejlesztés működik: akkor jut hozzá jól pozicionált építési telken alacsony kockázattal megvalósuló építési projektek finanszírozásának és hitelezésének lehetőségéhez, ha ezeket a városfejlesztő társaság egy módszeresen és tervszerűen felértékelésre kerülő városi szövetben kialakítja;
- nagy biztonsággal visszafizetésre kerülő kedvezményes fejlesztési hiteleket kihelyezni közcélú létesítmények megvalósítására önkormányzatoknak, ha az általa az adófizetők befizetéseiből finanszírozott projektek megvalósítása egy olyan operatív városfejlesztési folyamatba ágyazódik, amelynek hatására fenntartható fejlődésnek indul a városfejlesztési akció tárgyát képező városrész – és ezáltal az egész város – helyi gazdasága;
- az általa képviselt építési vállalkozóknak, kis- és közepes vállalkozásoknak az építési vállalkozások folytatásához szükséges elemi feltételeket – jól pozicionált, értékarányos áron megszerezhető, piacképes ingatlanpiaci termékek előállítására alkalmas építési telkeket – biztosítani, ha a városfejlesztési akció végrehajtása jól működik.

A két eltérő motivációjú szereplői kör tehát azért tud partnerként együttműködni egy vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság szervezeti keretei között, mert közös érdekük az eredményes városfejlesztés, ami a városfejlesztő társaság operatív irányításával végrehajtásra kerülő városfejlesztési akció megvalósításával érhető el.

A városfejlesztési akció eredményes megvalósításához fűződő általános érdekelttség közössége azonban nem jelenti azt, hogy az egymástól eltérő valóságos motivációikat és érdekeiket a polgári jogi alapon megalakításra kerülő társaságot közösen megalakítva az alapítók feladnák – vagy jó volna, ha feladnák.

Ellenkezőleg! A jelen könyv egyik fő célja éppen annak megvilágítása, hogy a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapuló városfejlesztés egyik fontos európai eszköze, a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság, éppen akkor tudja maradéktalanul betölteni a természetének megfelelő rendeltetését, ha a társaságot létrehozó és működtető partnerek a társaság és az általa végrehajtott akció operatív irányítása során a lehető legjobban érvényesí-

teni tudják az operatív városfejlesztési folyamat egyes dimenzióihoz vagy művelet típusaihoz kapcsolódó szakértelmüket.

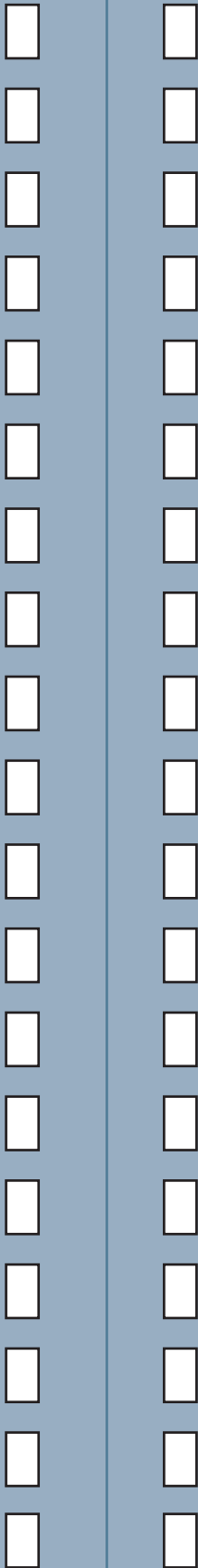
Ennek elengedhetetlen előfeltétele, a társaság szervezeti felépítését tekintve, hogy érdemben részt tudjanak venni a társaság tevékenységének operatív irányításában.

Ehhez szükséges a részvénytársasági forma. A részvénytársasági formában működő gazdasági társaság működésének operatív irányítását ugyanis nem egy személy, hanem egy testület – az igazgatóság – végzi, szemben a korlátozott felelősségű társaságéval, ahol ugyanezt a szerepet az ügyvezető személye tölti be. A kft. ügyvezetőjének a társaság harmadik személy felé történő képviselőtére vonatkozó jogosultsága nem korlátozható, akárhány ügyvezető választható, de ők mind egymástól függetlenül jelenítik meg, illetve irányítják a társaságot, és ebben törvényesen nem korlátozhatóak. Az ügyvezető a társaság tevékenységének teljes körű operatív irányításában is csak abban a mértékben korlátozható, amilyen mértékben a tulajdonosok a társasági szerződésben maguknál tartják a döntés jogát bizonyos operatív kérdésekben is. Ezt megtehetik, azonban egy ilyen megoldással nem tehetnek különbséget az egyik és a másik ügyvezető között, így a szervezeti és működési rend ebben az irányban történő eltolása nem az ügyvezetők együttműködését, inkább irányító szerepük kiüresedését segíti elő, és így a társaság hatékony működését nem előmozdítja, hanem gátolja. A részvénytársaságban viszont az igazgatóság testületként rendelkezik azokkal az operatív irányítási jogosultságokkal a társaság ügyeinek intézésére, mint a kft. ügyvezetője, így tagjai a törvény erejénél fogva eleve együttműködésre kényszerülnek az irányításban. Ezt az együttműködési kötelezettséget az adott társaság tevékenységének és összetételének természetétől függően fel is lehet lazítani – akár végletes mértékben is –, de lehet tovább erősíteni is, ha az alapszabály és a részvényesek közötti megállapodás az alapítók szándékának megfelelően ilyen részletmegoldásokat tartalmaz. A zártkörű részvénytársaságként működő vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság az utóbbiak közé tartozik. A részvényesek nyugodtan felruházzathatják az igazgatóságot, mint testületet az összes operatív irányítási jogosultsággal, amit a törvény megenged, és az operatív városfejlesztési tevékenység természete tükrében ésszerűnek lehet minősíteni, mert az igazgatóság testületében és munkájában, a közgyűlés által megválasztott igazgatóként minden részvényes

– vagy nagyobb és bonyolultabb összetételű társaság esetén minden részvényesi kör – részt vehet. A különböző részvényesek javaslatára az igazgatóságba bekerült igazgatósági tagok személy szerint viselnek felelősséget igazgatói minőségükben kifejtett tevékenységükért, ezt a tevékenységet azonban meszszenenően úgy végzik, hogy az őket az igazgatóságba küldő részvényes konkrét érdekeit jelenítsék meg munkájukkal. Ezáltal a társaság operatív irányítását végző testületben minden részvényes – illetve részvényes kör – képviseltetni tudja magát. Ez a logika egy város esetében akkor is indokoltta teheti a részvénytársasági forma alkalmazását, ha a társaság tulajdonosa 100%-ban az önkormányzat.

A részvénytársasági forma strukturális előnyét a különböző tulajdonosok szempontjából a kft.-hez képest a vegyes tulajdoni szerkezetben nemcsak az operatív irányítás kollektív módja, hanem az ellenőrzés törvényben szabályozott megoldása is biztosítja. Részvénytársaságot nem lehet úgy létrehozni és működtetni, hogy ne legyen felügyelő bizottsága, amely törvényes és gazdaságos működését felügyeli, ezzel szemben korlátolt felelősségű társaságot lehet. A részvénytársaságnál a törvény eleve rátereli arra a pályára a szervezet kialakítását, hogy az operatív irányító tevékenységet végző igazgatóság munkáját felügyelő bizottság ellenőrizze, és erre különféle részletes szabályokat is előír. Ezek a szabályok a törvényes keretek biztosításával elősegítik azt, hogy az alapszabályban, a részvényesek közötti megállapodásban és a felügyelő bizottság ügyrendjében a társaságot létrehozó és működtető partnerek olyan konkrét szabályozást tudjanak megalkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben és leghatékonyabb formában garantálja minden egyes részvényes jogát a társaság működésének és tevékenységének ellenőrzésére.

A leírt rendszer még egy 100%-os önkormányzati tulajdonú társaság esetén is kedvezőbbé és biztonságosabbá teszi a részvénytársasági formát a tulajdonos számára, mert az operatív irányítás feletti intézményesített felügyelő bizottsági ellenőrzés sokkal erősebb és hatékonyabb lehet egy szervezet oldaláról, mint a kft. taggyűlésének eseti ellenőrző tevékenysége. Ez utóbbi esetben ugyanis a tulajdonos önkormányzatot mindig az úgynevezett tulajdonosi képviselő képviseli az önkormányzat eljárási rendje szerint esetről esetre meghozott döntés alapján. Egyszer „x” személy, másszor „y” személy, akik nem is feltétlenül működnek szorosan együtt, és taggyűlés keretében a tulajdonos



képviselőjeként végzett ellenőrzési tartalmú tevékenységükért egyébként sem viselnek súlyos polgári jogi felelősséget. A felügyelő bizottság tagjai ezzel szemben meghatározott időre – több évre – megválasztott emberek, általában önkormányzati képviselők, akik ellenőrző tevékenységükért a polgári jog és a gazdasági társaságokról szóló törvény előírásai szerint felelnek, és az önkormányzati társaság határozott időre megválasztott tisztségviselőjeként helyi önkormányzati politikusi minőségükben is számon kérhetők.

A magyarországi jogszabályok nem teszik lehetővé az önkormányzati képviselők számára, hogy az igazgatóság tagjai legyenek, csak a felügyelő bizottságban vehetnek részt. Ez nagymértékben felértékeli a gazdasági társasági formában működő felügyelő bizottság jelentőségét. A városfejlesztő társaság ugyanis az önkormányzat társasága – az önkormányzatnak minimum többségi tulajdona van benne –, amelynek feladata az előzőekben definiált városfejlesztési akció végrehajtása a helyi közösség javának szolgálata érdekében. Ebben az összefüggésben a társaság a helyi politika – emlékezzünk a „politika” fogalmának eredeti tartalmára – egyik alapvető eszköze. A helyi politika speciális részét alkotó városfejlesztés megfelelő tartalommal és formában történő előkészítés és megvalósítás esetén, európai körülmények között, egy olyan helyi ügy, amely a városfejlesztési akcióterületen, és a város egész területén élő polgárok lehető legszélesebb körének érdekeivel vág egybe. Természete és célja szerint ugyanis egyik leglényegesebb vonása az, hogy hatására megnövekszik a városfejlesztési akcióterület ingatlanainak értéke, és ez a felértékelő hatás az akcióterület határain túlra – bizonyos adottságok mellett – gyakran az egész város területére kisugárzik. Ez pedig az egész helyi közösség érdekét és minden ingatlantulajdonos polgár érdekét szolgálja. Minél nagyobb vagy jelentősebb az akcióterület a város belterületéhez képest (például egy hanyatlásnak indult városközpont rehabilitációja esetében a jelentőség önmagában is döntő lehet), annál inkább szolgálja az akcióterület lakosságának és ingatlantulajdonosainak közvetlen érdekén túl az egész helyi közösség érdekeit a városfejlesztés. Az előző fejezetek rávilágítottak, hogy ezt a speciális, bonyolult, és két-három önkormányzati cikluson át tartó folyamatot az önkormányzat az elején jóváhagyott, majd évről évre aktualizált városfejlesztési akcióterv (mint vezérvonal) mentén viszi előre. A körülmények eközben a piaci konjunktúra és a gazdaságpolitika változásai következtében drasztikus módon változhatnak.

Az operatív városfejlesztés városfejlesztési akciótervben meghatározott folyamatának végigvitelével azonban egy városfejlesztési vagy városrehabilitációs akció kiinduló állapotából el kell jutni a célpontba, amit stratégiai irányítóként a helyi közösséget megjelenítő önkormányzat legitim módon meghatározott. Az előzőekben a pilóta analógiája merült fel. Ő sem hivatkozhat arra, hogy azért fordult vissza a kiindulópontra, mert erős ellenszél volt, és ezért vissza kellett fordulnia, mert nem volt más megoldás. A pilóta szerepét ebben az analógiában a városfejlesztő társaság játssza a folyamat végig vitelének operatív irányítójaként. A társaságon belül a felügyelő bizottság lehetősége és feladata, hogy azon őrkdjön, hogy az a „gépezet”, amelynek megbízatása arra szól, hogy az egész helyi közösség érdekeinek megfelelően célba juttassa a folyamatot, a lehető leghatékonyabban, és a közösség által meghatározott paraméterekhez lehető legközelebb álló eredménnyel érjen célba.

A városfejlesztési akció végrehajtásának operatív irányítását végző gazdasági társaság működését ellenőrző felügyelő bizottság – mint testület – szempontjából két feltétlen következtetés adódik az említettek alapján. Az első az, hogy a felügyelő bizottságban az önkormányzati képviselő testület minden politikai erejének képviseltetnie kell magát, a másik az, hogy a felügyelő bizottság létrehozása és működtetése akkor is indokolt lenne, ha a törvény azt nem tenné kötelezővé. A városfejlesztés folyamatának célba juttatásához fűződő általános helyi közösségi érdek azt is megkívánja, hogy ennek a folyamatnak a kézben tartásában az önkormányzat oldaláról mind a helyi önkormányzati irányító szerepet betöltő többségi politikai erő, mind az ellenzék részt vegyen. A képviseleti demokrácia keretei között elvitathatatlan a többség joga és felelőssége, hogy a társaság és az akció operatív irányításában övé legyen a döntő szó, vagyis a többség az igazgatóságban. Ennek a jogállami normáknak, és a dolog természetének megfelelő ellensúlyozását, és a folyamat kézben tartásának a helyi közösség teljességének szempontjából legitim megoldását az biztosítja, hogy a felügyelő bizottságban a képviselőtestületi kisebbségnek van túlsúlya az önkormányzati oldalon belül.

A gyakorlatban néhány további tényező is belejátszik a gazdasági társaság formájának eldöntésébe, a korlátolt felelősségű társasági és a zártkörűen működő részvénytársasági forma közötti választás eredményébe. Az jól látható az eddigiekből, hogy bizonyos lépték alatt külső partnerek részvételére nem lehet

számítani. Ilyen esetben korlátolt felelősségű társaságot is létre lehet hozni a fentieknek megfelelő felügyelő bizottsággal. A legígéretesebb és lehető legnagyobb volumenű életképes projektet kitermelő városfejlesztési akciócsomag esetén sem lehet azonban egyik napról a másikra megoldani a megfelelő külső partnerek csatlakozását a városfejlesztő társaság megalakításához. Ez hozzáértő előkészítést igényel, amihez kell egy bizonyos idő. Amennyiben ez az idő valamilyen kényszerítő körülmény miatt nem áll rendelkezésre, de az önkormányzat elszánta magát az önálló városfejlesztő szervezet sürgős létrehozására, akkor kezdetként szintén lehet korlátolt felelősségű társaságot létrehozni, ha a részvénytársaság megalakítása nehézségbe ütközik.

A városfejlesztő társaság, amely korlátolt felelősségű társasági formában kezdi meg működését, a szükséges feltételek együttállása esetén a későbbiekben bármikor zártkörűen működő részvénytársasággá alakítható.

*A városfejlesztő társaság működési költségei és bevételei*

A városfejlesztő társaság működésének célja az önkormányzat városfejlesztési célkitűzéseinek gyakorlati megvalósítása a lehető legkedvezőbb pénzügyi feltételekkel.

Ennek megfelelően az önkormányzat – mint többségi tulajdonos – elsődleges érdekeltsége nem abban áll, hogy társasági tőkebefektetése után minél nagyobb osztalékra tegyen szert, hanem, hogy pénzügyi szempontból a leghatékonyabban, városrendezési és műszaki szempontból pedig az önkormányzat által megjelenített közérdeknek a lehető legnagyobb mértékben megfelelve valósítsa meg a városfejlesztési célokat.

Pénzügyi szempontból tehát az önkormányzat a társaság „nullszaldós” eredményében érdekelt.

A kereskedelmi banki részvényesek számára ennek a logikának az elfogadását – amint az „A vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság tulajdonosi összetétele” című fejezetben részletesen bemutatásra került – az teszi lehetővé, hogy az ő szempontjukból a társaság lényegében egy projekt-előkészítő szervezet, amely az általánosnál alacsonyabb kockázattal finanszírozható, életképes projekteket állít elő egy olyan lokális piacon, ahol azok a társaság által végzett operatív városfejlesztés nélkül nem léteznének. Az említett fejezetben részletesen bemutattuk a fejlesztési pénzügyi részvételének logikáját is, amelynek

lényege, hogy a közszféra városfejlesztési kiadásainak kedvezményes hitellel történő finanszírozása – az adófizetők befizetéseiből finanszírozott támogatások helyi fejlesztésekre történő felhasználása – a közszféra szempontjából alacsonyabb kockázattal és nagyobb biztonsággal működik egy városfejlesztő társaság által egy városfejlesztési akcióterületen végrehajtott városfejlesztési akció keretében. Társasági tőkebefektetésük megtérülését ezért a kereskedelmi és fejlesztési pénzüintézeteknek sem feltétlenül csak a társasági tőke utáni osztalékban kell keresniük.

A társaság működési költségeinek a fedezetét az önkormányzat megbízásából végrehajtott fejlesztési akciókért járó díjazás biztosítja. Ez a díjazás – a társaság bevétele – az akció(k) kiadásai között szerepel, vagyis a társaság akkor juthat hozzá, ha azok végrehajtása a terveknek megfelelően, rendben halad.

A (pozitív) nullszaldó körüli eredményelvárás a társasággal szemben azt jelenti, hogy díjazását úgy kell megállapítani, hogy hatékony és gazdaságos tevékenység mellett a működési költségekre fedezetet nyújtson. A hatékony és gazdaságos tevékenység elsődleges indikátora nyilvánvalóan az, hogy a mérleg szerinti eredmény pozitív előjelű. A nullszaldó közeli, de mindenképpen pozitív előjelű mérleg szerinti eredmény kötelezettsége eleve következik abból, hogy a szervezet működésének jogi formája a gazdasági társaság. Ennek a meghatározó jelentőségű alapelvnek a gyakorlati érvényesítése az önkormányzatnak is elemi érdeke, a külső részvényesek azonban még nála is sokkal inkább örködnék ezen. A külső részvényesek szempontjából az sem elhanyagolható kérdés, hogy az a bizonyos „pozitív nulla”, amit az éves beszámoló eredmény kimutatásában az összes részvényes látni akar, végeredményben pontosan mekkora pozitív számot jelent. Ezért arra is éberen figyelnek, hogy a társaság működése, belső gazdálkodása a lehető leghatékonyabb és legkevésbé pazarló legyen.

A díjazást megállapító konstrukció kialakítására nincs olyan varázsszer, ami konkrét helytől és időtől függetlenül, változatlan formában alkalmazva, minden esetben optimális megoldást jelentene. Az nyilvánvaló, és általánosan érvényes alapelv, hogy a díjazás éves összegét a városfejlesztési akciótervben és a városfejlesztő társaság éves üzleti tervében úgy kell megállapítani, hogy a gazdasági év végén elkészítésre kerülő éves beszámolóban az eredménykimutatásban a fent részletezett „pozitív nulla” szerepelhessen. Ezen belül azonban nagyon sokféle konkrét konstrukció képzelhető el, amelynek keretében

a társaság hozzájuthat a díjazásához. A sokféle elvi lehetőségből kiválasztható megoldásnak meg kell felelnie legalább a két alábbi alapelvnek.

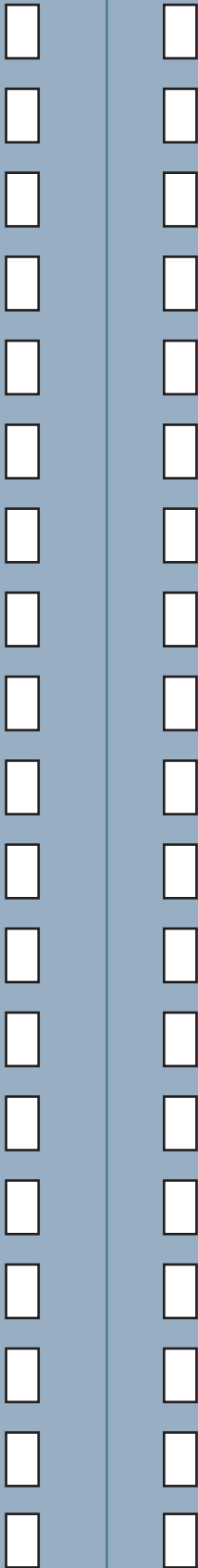
- Arra ösztönözze a városfejlesztési akció végrehajtásának operatív irányítását végző szervezetet, hogy folyamatosan fenntartsa az akció pénzügyi egyensúlyát, és azon belül a lehető leghatékonyabban használja fel a fejlesztési kiadások finanszírozására fordított pénzt.
- A konstrukció az előző bekezdésben foglaltaknak megfelelően a lehető legnagyobb mértékben feleljen meg a városfejlesztés és a városfejlesztési akció természetének, amit, „Az alapfogalmak: városfejlesztés – ingatlanfejlesztés” című és „Az előkészítés legfontosabb eszköze a komplex városfejlesztési akcióterv” című fejezetekben definiáltunk.

Az említett alapelvnek megfelelően a legkedvezőbbnek az a konstrukció tekinthető, amelyben a díjazás két részből tevődik össze. Egyik része a fejlesztési kiadásokhoz kapcsolódik, és azok eszközzésének meghatározott arányában állapítja meg a társaság díjazásának egyik összetevőjét. A másik része az építési telkek értékesítéséből befolyó bevételek realizálásához kötődik, és annak meghatározott arányában állapítja meg a díjazás másik komponensét. Az első arra ösztönzi a társaságot, hogy ütemesen végrehajtsa a komplex városfejlesztési akcióterv éves szakaszára vonatkozóan az önkormányzati képviselőtestület határozatával meghatározott, tervezett fejlesztéseket. A második elem arra készíti, hogy az első feladatot mindig úgy hajtsa végre, hogy annak eredményeként az akcióterv éves ütemében tervezett „tárgyi” és pénzügyi „kimenete” is realizálódjon. A tervnek megfelelően értékesítsék az előállított építési telkeket, a bevő az akciótervben meghatározott ütemben fizesse ki azok eladási árát, és a tervezett építésitelek-értékesítési bevétel jelenjen meg a városfejlesztési akció elkülönített számláján. A városfejlesztési akció pénzügyi egyensúlyát ugyanis úgy tudja folyamatosan fenntartani a társaság, ha vezetője nemcsak elkölti a rendelkezésre álló forrásokat, egyszerű költségvetési szemlélettel, hanem állandóan arra összpontosít, hogy felhasználásuk által a lehető legtöbb közvetlen fejlesztési bevételt tudja előállítani, de legalább annyit, amennyi az akcióterv szerint az akció éves üteme pénzügyi egyensúlyának biztosításához szükséges.



A magyarországi önkormányzatok szempontjából ez általában akkor fogadható el, ha a díjazás nem haladja meg a társaság pénzben mért teljesítményének, vagyis a társaság által realizált fejlesztési kiadások és értékesítési bevételek összegének 5%-át. Az EU-ban a hasonló munkák díjazása általában magasabb, Franciaországban például 6% körül van.

Az említett százaléklábakkal kapcsolatban el kell oszlatni néhány súlyos félreértést. Amikor a városfejlesztésnek a könyvben bemutatott európai eszközeivel az önkormányzatok először kerülnek komolyabban kapcsolatba és az előkészítő munka eredményeként már a társaságalakítás kérdéseit vizsgálják, felvetődik a kérdés, hogy miért ilyen magasak a százalékok. A téves értelmezések sokszor egy professzionális városfejlesztő társaság megalakulásának ellehetetlenüléséhez vezethetnek. Ugyanis ha a potenciális megbízó és egyúttal tulajdonos – az önkormányzat – a félreértésekből kiindulva nem hajlandó megfizetni azt az árat, amibe a szervezet működése kerül, nem jön létre a társaság, vagy ha már létrejött, és az említett helyzet a működés során alakul ki, gyorsan be kell fejeznie működését. A félreértések időben történő eloszlata téhát nagyon fontos. Gyakran elhangzik például, hogy „a közműépítés irányításával megbízott mérnöki vállalkozás ugyanilyen beruházás lebonyolítási feladatot 3%-ért végzett, miért fizessünk most ugyanezért sokkal többet”. Ebből igaz is a százalék nagysága, csak az nem igaz, hogy a feladat ugyanolyan jellegű volt. A példában említett beruházást lebonyolító vállalkozást ugyanis vajmi keveset érdekelte, hogy a megrendelő önkormányzat miből fizeti ki az adott közművet megvalósító építési vállalkozásnak az építési vállalkozói díjazást, és neki magának a beruházás lebonyolításáért járó díjat, továbbá hogy munkáját milyen komplex műszaki és pénzügyi összefüggésrendszerbe ágyazva kell úgy elvégeznie, hogy ahhoz kapcsolódva milyen további fejlesztési műveletek váljanak megvalósíthatóvá. Ezzel szemben a városfejlesztő társaságnak a jóváhagyott akcióterv keretei között saját magának kell úgy szerveznie a fejlesztési műveleteket – például az akcióterv szerinti infrastruktúra-építési munkák elvégzését –, hogy azok a lehető legjobban össze legyenek hangolva műszaki és pénzügyi szempontból. Ennél is fontosabb különbség azonban, hogy az említett folyamatot a városfejlesztő társaságnak kell úgy szerveznie, hogy a tervezett források rendelkezésre álljanak a fejlesztési kiadások finanszírozásához. A tervezett források között pedig az adott akciótervben meghatározott arányban ott



állnak a városfejlesztési akció építésitelek-értékesítésből származó bevételei is, amelyeket nem pótol ki számára az önkormányzat évközi eseti döntés alapján, ha „véletlenül mégsem jöttek be”. Amikor a városfejlesztő társaság a hagyományos építési beruházó vállalkozáshoz látszólag hasonló szerepet játszik, saját operatív városfejlesztő tevékenysége eredményeként kell elérnie, hogy az általa megrendelt közműépítési munka elvégzéséért a kivitelezést végrehajtó építési vállalkozónak járó díjazást ki tudja fizetni. Ezek alapvető különbségek a két tevékenység között, amelyek messzemenően indokolják, hogy a városfejlesztő társaság által elvégzett, beruházásirányítás jellegű tevékenység díjazása magasabb legyen, mint az idézetben említett hagyományos beruházás lebonyolítóé.

„Az általunk eddig foglalkoztatott ingatlanközvetítők eddig mind 3%-ért dolgoztak, de olyan is van, aki csak 1%-ot kér, miért fizetnénk most ugyanezért sokkal többet”, hangzik a másik félreértés, amely szintén nagyon logikus érvelés látszatát kelti. Ez az érvelés nem vesz tudomást, vagy megfeledkezik a következőkről. Az idézetben említett ingatlanközvetítőnek semmi gondja nincs a közvetítésével értékesített építési telek előállításával. Az már eleve létezik, és várja, hogy az ő közreműködésével vevőre találjon. Ebből következik, hogy azzal végképp nem kell foglalkoznia, milyen legyen az a bizonyos építési telek, hogy vevőt lehessen rá találni. Az különösen nem feladata az ingatlanközvetítőnek, hogy a telek városi környezetét mindenféle „komplikált eljárással” olyanná tegye, hogy ott jobb legyen élni. A felsorolást még hosszan lehetne folytatni annak érzékeltetése érdekében, hogy mi mindennel nem foglalkozik egy ingatlanközvetítő, amikor egy építési telekre vevőt keres és talál. A városfejlesztő társaság ezzel szemben mindazzal élénken foglalkozik, amivel az előző felsorolás szerint az ingatlanközvetítő nem. Az előző fejezetekben foglaltakból nyilvánvaló, hogy a városfejlesztő társaság saját maga állítja elő azt az ingatlanpiaci terméket, amit építési teleknek vagy egyes esetekben „építési lehetőségnek” nevezünk. A díjazás tehát nem pusztán azért illeti meg, mert vevőt talál az értékesítésre kerülő termékre – ezt a feladatot valóban el tudja végezni az ingatlanközvetítő, ha az építési telek már „kész van” mint értékesíthető termék –, hanem azért is, mert elő is állítja az értékesítésre kerülő terméket. Sőt nem csak előállítja, hanem a megtervezését is ő végzi el, mégpedig úgy, hogy értékesíteni lehessen. Ez az összetett feladat pedig sokkal nehezebb, mint a készet eladni. Ennek során ugyanis vagy a „zöld mezőből” kell kiin-



dulia a városi szövet egy új darabjának a létrehozása során, ami nagyon összetett, de nem feltétlenül nagyon nehéz, vagy egy pusztuló városi szövetből, ahol a zöld mezőhöz képest ingatlanpiaci értelemben nem a nulláról, hanem a negatív értelmezési tartományból kiindulva kell értékesíthető árut előállítania, ami sokszor nagyon nehéz feladat. A városfejlesztő társaság által az operatív városfejlesztés területén végzett előkészítő és megvalósító tevékenysége során elvégzett feladatok között az egyik legnagyobb kihívást éppen az jelenti, hogy az előkészítés során jól ki tudja találni, miből fog állni az akcióterületen általa előállítható és a tervezett paraméterekkel értékesíthető ingatlanpiaci termékek csomagja. A másik nagy kihívás az, hogy majd a hosszú idő alatt megvalósuló akció folyamán valóban elő is tudja állítani, és értékesíteni is tudja őket, úgy hogy lényegét tekintve az eredeti akcióterv valósul meg a nyolc–tíz éves folyamat végére a maga komplexitásában. A lényegi különbségek teljesség igénye nélküli fenti felsorolása kimerítő indoklást ad az idézetben felvetett kérdésre, hogy miért kerül többbe, amikor a városfejlesztő társaság értékesíti az általa piackepésen előállított építési telket annál, mint amikor egy ingatlanközvetítő talál vevőt egy más által előállított telekre.

A városfejlesztő társaság személyi állományának szakmai összetétele  
 A munkaszervezet személyi állománya szakmai összetételének és létszámának meghatározásánál általánosságban és a konkrét esetekben is abból kell kiindulni, hogy mi a feladat, amit végre kell hajtani, és az milyen szakmai felkészültséggel rendelkező szakemberek komplex munkacsoportban történő alkalmazását kívánja, mekkora létszámmal.

A kérdés általános érvényű megválaszolása érdekében vissza kell utalni az alapfogalmakra, a városfejlesztési akció természetére, végrehajtásának logikájára, eszközeire, amelyek az előzőekben már számos nézőpontból megvilágításra kerültek.

A városfejlesztés, amely egy-egy meghatározott akcióterületen, városfejlesztési akcióként kerül végrehajtásra, nem más, mint a város egy új darabjának létrehozása, vagy egy meglévő darabjának megújítása. Ez utóbbi esetben a városfejlesztést városrehabilitációnak nevezzük.

A várost, aminek egy darabját a városfejlesztés előállítja, vagy megújítja, négy évszázad távolából egybehangzóan úgy tekintették az urbanisztikát meg-

alapozó klasszikusok<sup>20</sup> – Leon Battista Alberti (1404–1472) és Ildefonso Cerdá (1815–1879) –, hogy egy olyan test, amely két alapvető, tovább már nem redukálható tipikus alapelemből tevődik össze. Ez a kétféle alapelem az épület (ez az építészeti alkotás tárgya) és az épületek által alkotott épített tér (ez a városépítészeti alkotás tárgya, amelynek megtervezésében és létrehozásában az építészmérnökök irányításával számtalan szakember működik közre az infrastruktúrákat tervező és építő mérnököktől a táj- és kertépítészekeken át a közgazdászokig, jogászokig, szociológusokig, közigazgatási szakemberekig stb.), amely az emberek mindenféle rendű és rangú közlekedésének ad helyet. A két-  
 tő kontrasztja és kombinációja alkotja a város fizikai szövetét minden léptékben. Az operatív városfejlesztés célja ennek az épített szövetnek a kialakítása vagy megújítása a maga komplexitásában, nagyon sokféle szakember összehangolt tevékenységének eredményeként.

A feladat természetéből következik, hogy ennek a munkának az irányítására, a városfejlesztő társaság vezetőjéül egy építészmérnököt célszerű választani – különösen az előkészítés időszakában, és a megvalósítás első éveiben –, amikor a városfejlesztési akció végrehajtását fenntartható pályára kell állítani –, aki rendelkezik operatív városfejlesztési és vállalatirányítási tapasztalattal, a fejlesztő társaság által folytatott, összetett és speciális gazdasági tevékenység irányításához szükséges szakmai felkészültséggel, gazdasági és jogi alapismeretekkel.

Nem biztos, hogy az említett profilnak megfelelő építészmérnök az adott helyen és időben – különösen vidéken – rendelkezésre áll, ezért megoldás lehet egy mérnöki – lehetőség szerint építőmérnöki, településmérnöki – vagy gazdasági képzettséggel, a szükséges gyakorlattal és ismeretekkel rendelkező szakember kiválasztása is. A helyzetet nehezíti, hogy a magyar egyetemeken építészmérnöki és településmérnöki karain és posztgraduális képzéseiben egyáltalán nem szerepelt az operatív városfejlesztés Magyarországon és Európában bevált módszereinek, szervezeti, jogi és finanszírozási eszközeinek összefüggő rendszerben, megfelelő gyakorlati tapasztalatok alapján történő oktatása még a 2007-et közvetlenül megelőző években sem. Még azokban az években sem (2003–2006), amikor pedig az Európai Unió magyar és más adófizetőinek pénzéből már összesen mintegy 48,5 milliárd Ft-ot elköltöttek, illetve odaítéltek az önkormányzati városfejlesztési és településfejlesztési akciók megvalósításának támogatására. A városfejlesztő társaság vezetőjének személyére vonatkozó

döntés annál kedvezőbb lehet, minél komolyabb szakmai előkészítő munka előzi meg a városfejlesztő társaság megalakítását, és abba minél jobban be tud kapcsolódni az önkormányzat megbízottjaként az illető. A társaság megalakítása ugyanis nem egyik pillanatról a másikra történik. Meg kell előznie az alapító statútumait megalapozó üzleti terv kidolgozásának, ami a működés első három évére vonatkozóan szimulálja a társaság gazdálkodását az általa végrehajtásra kerülő városfejlesztési akciók alapján. Ahhoz, hogy egy jó pénzügyi tervet lehessen készíteni a társaság megalakítására és működtetésére, amelynek alapján a potenciális külső partnereket is meg lehet győzni arról, hogy érdemes a társaság tőkéjébe befektetniük, feltétlen szükséges egy előzőleg elkészített, jó városfejlesztési akcióterv (vagy akciótervek csomagja), amely azt megalapozza. A már leírtak alapján ugyanis nyilvánvaló, hogy a pénzügyeti partnerek saját döntéshozó testületeik előtt nem a társaságból közvetlenül kivehető messés osztalékkal tudják indokolni a tervezett társasági tőkebefektetés létjogosultságát, hanem azokkal a projektfinanszírozási és hitelkihelyezési lehetőségekkel, amelyeknek logikája az előzőekben kifejtésre került. Ehhez pedig világosan és megbízhatóan kell látni azoknak a potenciális városfejlesztési akcióknak az akcióterveit – legalább előzetes akciótervi szinten –, amelyek megvalósítására a szerződő felek a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaság megalakítását tervezik. Ha a társaság nem vegyes tulajdonú formában, hanem 100%-os önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságként jön létre, az önkormányzat szempontjából még fontosabb a megfelelő vezető kiválasztása, hiszen a társaság megalakítása után, a működtetés során senkire sem hivatkozhat külső partnerként, ha valami nem az előzetes elképzeléseknek megfelelően történik. Az érem másik oldala, hogy segítségre nem számíthat a tulajdonostársként működő külső partner részéről sem a szakmai, sem a pénzügyi-gazdasági hozzáértés szempontjából, így még fontosabb számára, hogy jól válassza ki azt a személyt, akit az önkormányzat részéről megbíz a városfejlesztési akció kéz-bentartásával. Ha ehhez nem áll rendelkezésre olyan szakember, aki eleve rendelkezik azzal a sokrétű elméleti és gyakorlati ismeretanyaggal, amely ahhoz szükséges, hogy az általa vezetett társaság betölthesse azt a bizonyos pilóta szerepet a fejlesztési folyamat célba juttatásában, akkor erre a szerepre a legjobb felkészülést az előkészítés – általában hat-tizenkét hónapot igénylő – munkájában történő érdemi szakmai közreműködés biztosíthatja. A másik alapvető

tényezője a társaságot vezető személy kiválasztására vonatkozó döntés optimális meghozatalának – ami akár egy több fázisból álló hosszabb folyamat is lehet – az, hogy a vázolt előkészítési folyamat során az önkormányzati vezetés, azon belül is különösen maga a polgármester jól megértse, hogy miről szól az operatív városfejlesztés, és hogyan használhatóak hatékonyan annak szervezeti, jogi és finanszírozási eszközei. A Zalaegerszegi Városfejlesztő Zrt. és Mosonmagyaróvár Város Önkormányzatának városfejlesztő társasága, a MOVINNOV Kft. nem támaszkodhatott olyan pénzügyeti tulajdonostársak közreműködésére, akiknek a városfejlesztési akciók megvalósításával kapcsolatos hozzáértése segítségül szolgálhatott volna operatív városfejlesztő tevékenységük kibontakoztatásához. Az a tény, hogy az EU-csatlakozás idejére a két társaság már minden előzetes várakozást felülmúló, látványos eredményeket tudott elérni, nem független attól, hogy az önkormányzatok a fentieknek megfelelően választották ki a társaságok vezetőit, akik professzionális tevékenységének az említett eredmények köszönhetőek.

A városfejlesztő társaság személyi állományát jelentő komplex munkacsoportnak a szervezetet és a fejlesztést operatív szinten irányító ügyvezető igazgató (kft. formában működő társaság esetén), vagy vezérigazgató (zrt. formában működő társaság esetén) mellett két alapvető fontosságú kulcsszereplője van. Az egyik a létesítményi főmérnök, a másik a pénzügyi menedzser.

A létesítményi főmérnök a fejlesztési munkák irányításával és az értékesítés előkészítésével foglalkozik. Erre a munkakörre olyan személyt célszerű választani, aki végzettsége szerint lehet okleveles építészmérnök, okleveles építőmérnök, vagy valamelyik főiskolai karon szerzett magas- vagy mélyépítő – illetve települmérnöki – diplomával rendelkező, a fejlesztésben, kivitelezésben vagy beruházásban jártas szakember, az építési munkák gazdaságos lebonyolításához szükséges üzleti érzékkel.

A pénzügyi menedzser lehet a társaság főkönyvelője vagy pénzügyi igazgatója is, a helyi szokásoknak megfelelő elnevezés szerint. A „pénzügyi menedzser” elnevezést az EU támogatásával megvalósított projektek szakmai követelményrendszere vezette be. A munkakört betöltő szakembert úgy célszerű kiválasztani, hogy az lehetőleg közgazdaságtudományi egyetemen szerzett közgazdász diplomával vagy a pénzügyi és számviteli főiskolai karon szerzett felsőfokú oklevéllel rendelkezzen, és képes legyen a műszaki irányítást, az érté-

kesítést és a jogászi feladatokat végző kollégáival partnerként együttgondolkodni. A megfelelő pénzügyi menedzser kiválasztásán szintén nagyon sok múlik a fejlesztési folyamat célba juttatása szempontjából. Az előző fejezetek rávilágítottak, hogy a városfejlesztő társaság gazdasági tevékenységének tartalma mennyire sajátos és összetett. Ez tükröződik a társaság és az akció pénzügyi-számviteli rendszerének sajátosságaiban is, amelyek sokszor eltérnek a megszokott kliséktől, tehát speciális felkészültséget igényelnek, amit legegyszerűbben ebben az esetben is a társaság megalakításának előkészítésébe bekapcsolódva lehet megszerezni.

Az értékesítési munkát végezheti a vezérigazgató (ügyvezető igazgató), illetve a létesítményi főmérnök is.

Nagyobb projekteknél indokolt lehet, hogy az értékesítési munkát és az ahhoz szükséges marketinget egy olyan felsőfokú gazdasági, illetve kereskedelmi képzettséggel rendelkező szakember végezze értékesítési vezetőként a létesítményi főmérnök munkájával összehangolva, aki nagy gyakorlatot szerzett építési telkek fejlesztési projektek keretében történt értékesítésében.

A szükséges létszám szempontjából a városfejlesztő társaság munkaszervezete egy viszonylag kisméretű professzionális szervezet. A SEM IX. Városfejlesztő Zrt. alkalmazottainak létszáma például még soha nem emelkedett öt fő fölé 15 éves működése folyamán.

Több akció párhuzamos megvalósítása esetén egy létesítményi főmérnök általában két akció irányítását tudja elvégezni.

A társaság vezetője és a létesítményi főmérnök(ök) tevékenységét fejenként egy adminisztratív munkatárs segítheti, akiknek munkája összetettebb a szokásos titkársági ügyintézői feladatoknál, ezért előnyös, ha középfokú gazdasági vagy műszaki ismeretekkel rendelkeznek.

Egy induló társaságnál – különösen, ha egy külső tényezők miatt gyorsan megalapított, 100%-ban önkormányzati tulajdonú korlátolt felelősségű társaságról van szó, minimális alaptőkével – előfordulhat, hogy a működés első időszakában nincs szükség és lehetőség egy pénzügyi menedzser munkavállalóként történő foglalkoztatására. Ebben az esetben a munkakörhöz tartozó feladatok elvégzése megbízási szerződés keretében, professzionális külső tanácsadó cég bevonásával biztosítható.

A megvalósítás jogi eszközei

Az önkormányzat több mint 50%-os tulajdonában álló gazdasági társasági formában működő városfejlesztő társaság szervezeti eszközként történő alkalmazásához kapcsolódva, az Európában évtizedek óta bevált korszerű megoldások hazai jogi és gazdasági környezetbe történő átültetésével Magyarországon az alábbi eszközök bizonyultak széles körben alkalmazhatónak anélkül, hogy ehhez speciális törvényi szabályozás lenne szükséges. A bemutatásra kerülő jogi konstrukciókat, lényegüket tekintve az I. fejezetben példaként bemutatott városfejlesztő társaságok mindegyikénél alkalmazták az általuk megvalósított városfejlesztési akciók végrehajtása során.

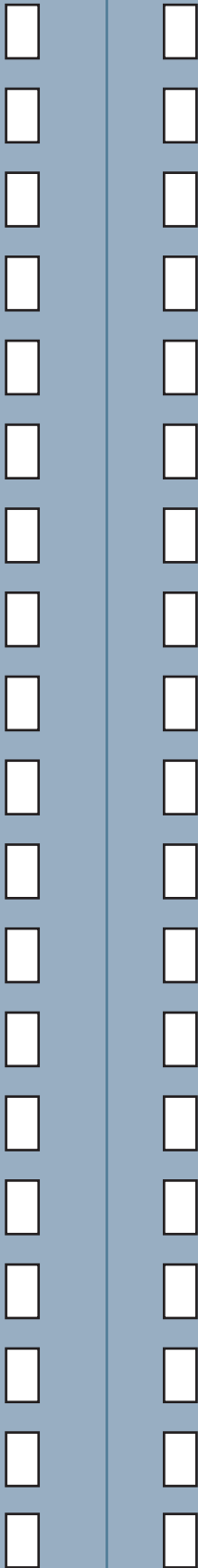
A városfejlesztési akciónak az önkormányzattól elkülönített szervezet (az EU-projektek terminológiája szerinti „projekt menedzsment szervezet”) operatív irányításával történő végrehajtása arra az alapelvre épül, hogy az elvileg elképzelhető egyéb szervezeti megoldásokhoz viszonyítva ez számos előnnyel rendelkezik, és képes arra, hogy alkalmazásával az önkormányzat kézben tudja tartani az operatív városfejlesztés folyamatát. Az, hogy „kézben tudja tartani”, ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy irányítani és ellenőrizni tudja.

Az irányításról kimerítő részletességgel esett szó az előző fejezetben, és az is láthatóvá vált, hogy az önkormányzati többségi tulajdon következtében nem csak az operatív irányító szerep, hanem a felügyelő bizottság útján az intézményesített és rendszeres ellenőrzés is az önkormányzaté. Az előző fejezetekben részletesen szó esett az előkészítés kulcsfontosságú eszközéről – a képviselő testület által a megvalósítás műszaki és pénzügyi forgatókönyveként jóváhagyott, számon kérhető akciótervről – és a megvalósítás alapvető szervezeti eszközéről, a városfejlesztő társaságról. Elvileg tehát azt is lehetne mondani, hogy az eddig tárgyalt eszközök összefüggő rendszerben történő alkalmazásával már biztosítható a fejlesztés önkormányzati irányítással történő megvalósítása. Az önkormányzat ott van a megvalósító társaság taggyűlésében vagy közgyűlésében, valamint a felügyelő bizottságában. Mindenhol többsége van. Az önkormányzat képviselő testülete meghozza a megfelelő határozatokat, a tulajdonosi jogok gyakorlója és a felügyelő bizottság tagjai pedig majd érvényre juttatják őket. „Miért kellene további bonyodalmas megoldásokkal még komplikáltabbá tenni ezt az eljárást és eszköztárat, amely már így is elég bonyolult? Egyszerűbben

is megoldható ugyanaz a feladat, és akkor nem kell annyi pénzt kifizetni a jogászoknak” – hangzik a logikusnak látszó, jellegzetes ellenvetés. Bár az előző fejezetekben foglaltak alapján szinte magától adódik a válasz, az elmúlt évtizedek egy irányba mutató európai és hazai városfejlesztési gyakorlatának tapasztalatai alapján érdemes alaposabban megvizsgálni a kérdést.

Mondjuk, hogy valóban van egy – általában több önkormányzati ciklus időtartamát felölelő – jóváhagyott komplex városfejlesztési akcióterv, ami éves bontásban, a városfejlesztési folyamat műszaki és pénzügyi dimenziójában, összefüggő rendszerben meghatározza a feladatokat az önkormányzati városfejlesztés számára. Az önkormányzat létrehozott egy gazdasági társasági formában működő professzionális projekt menedzsment szervezetet is az akciótervben foglaltak megvalósítására.

A tervhez képest azonban a piaci környezetben és az önkormányzat gazdálkodási körülményeiben évről évre menetrendszerűen bekövetkeznek olyan kisebb-nagyobb változások, amelyeket a leggondosabb és leginkább hozzáértő tervezés sem láthat előre. A nagyobb változások általában súlyosabb módosításokat követelnek az eredetileg tervezett paraméterekben, de a körülményeknek a külső szemlélő számára látszólag jelentéktelen, pozitív vagy negatív irányú változásai is jelentős mértékű változtatást idézhetnek elő az akcióterv adott üzleti évre vonatkozó ütemének végrehajtásában. Ilyen hatással járhat például, hogy ha egy bontásra ítélt soklakásos bérház lakóinak kihelyezése elhúzódik a tervezett időhöz képest, mert az egyik lakó a komfort nélküli egészségtelen bérlakásért cserébe a tizenkilencedik összkomfortos, egészséges cserelakást sem fogadja el. Más esetben előfordulhat, hogy a kormányzat keresletélénkítő, kedvezményes lakásvásárlási hitelezési politikájának bevezetése az értékesítési feltételek hirtelen kedvező irányú – hét-nyolc évvel korábban még csak nem is sejtett – megváltozását okozza, ami az eredetileg tervezett paraméterek átértékelését teszi szükségessé az adott évre vonatkozóan. A körülményekben évről évre bekövetkező változások miatt kell az akciótervnek – amit a végrehajtás megkezdése előtt a megvalósítás teljes átfutási idejére, általában egy évtizednyi nagyságrendű időtartamra, jóváhagyott a képviselő testület – minden egyes évben aktualizálásra kerülnie a tárgyi üzleti év első felében. Ehhez nem csak az aktuális körülményeket kell figyelembe venni, hanem az előző üzleti évben végzett tevékenység tapasztalatait is. Az egyes években



végzett munka eredményeivel, illetve hiányosságaival való évenkénti rendszeres elszámolás az önkormányzat képviselőtestülete előtt egyébként is elemi kötelezettsége az önkormányzat többségi tulajdonával működő, közcélú tevékenységét közpénzek felhasználásával végző társaságnak. Az akció végrehajtásának lezárt üzleti évre vonatkozó beszámoló jelentőségét azonban még tovább növeli, hogy az értékelés során leszűrhető tapasztalatok a következő évre vonatkozó éves terv alapvető bemeneti információi. Ahhoz, hogy az önkormányzattól elkülönült, polgári jogi alapon működő szervezet által végrehajtott akció során egy lezárt évben elvégzett tevékenységről az említett szervezet általános érvénnyel meghatározott, megkerülhetetlen szabályok szerint évente beszámoljon a helyi közösséget megtestesítő önkormányzat képviselőtestületének, és a beszámolóval összhangban elkészítse és jóváhagyásra előterjessze a következő üzleti évre vonatkozó tervet, erről a kötelezettségről és eljárásról valamilyen formában, valahol rendelkezni kell. A képviselőtestület saját határozatában nem állapíthat meg kötelezettséget egy rajta kívül álló polgári jogi entitás számára. Évről évre, sőt akár hónapról hónapra természetesen hozhat olyan döntést, hogy taggyűlést vagy közgyűlést kell összehívni a társaságban, és ott a tulajdonosi képviselőnek ilyen vagy olyan beszámoló vagy terv elkészítésére vonatkozóan kell „kézi vezérléssel” elérnie a társaság legfőbb döntéshozatali fórumának szintjén a megfelelő döntés meghozatalát. Azt, hogy a társaság mit tesz, tevékenységéről kinek, hogyan, milyen eljárás szerint számol be, csak a társaság taggyűlése vagy közgyűlése döntheti el. Ha a helyi közösség el akarja kerülni, hogy a beszámoltatás és a tervezés témakörében őt megillető döntések tényleges meghozatala annak a függvényévé váljék, hogy a mondjuk tízéves átfutási idő folyamán éppen az adott – mondjuk a hetedik – évben az illetékes önkormányzati vezetők nem feledkeznek-e meg arról, hogy a társaság taggyűlésében vagy közgyűlésében milyen dokumentumok előállítását kell kérniük, milyen részletes tematikának és eljárásnak megfelelően, akkor itt még valamire szükség van. A példa ugyan karikírozott, de egy három cikluson át tartó, esetleg az érintett személyek jelentős arányú cseréjével járó folyamat esetén sok mindent produkálhat az élet. Ezért világos, átlátható, a hosszú átfutási idő alatt mindenkire kötelező érvényű és megkerülhetetlen játékszabályokat kell a szereplők számára érvényesíteni – nemcsak elvileg, hanem gyakorlatilag is. A megoldás az, ha az ilyen és az alábbiakban érzékelt-



tett további kérdések szabályozása érdekében az önkormányzat a polgári jog szabályainak megfelelően egy szerződést köt a megvalósító szervezettel, amely egyébként többségi tulajdonában van. Ezáltal a helyi közösség mint végső operatív irányító, és legfőbb ellenőr szerepe egyaránt erősödik.

Az említettek a töredékét alkotják azoknak a kérdéseknek, amelyek szerződésben történő általános érvényű szabályozása szükséges annak érdekében, hogy egy komplex városfejlesztési akciótervben megtervezett városfejlesztési akciót egy tőle szervezetileg elkülönült, gazdasági társasági formában működő szervezeti eszköz közbeiktatásával egy önkormányzat végre tudjon hajtani. Előfordulhat, hogy a leírtak önmagukban még nem elég meggyőzőek a szerződés szükségességének alátámasztására, ezért az alábbiakban megvizsgálunk néhány további kérdést.

Mi történik, ha a társaság által irányított városfejlesztési akció megvalósítása során hirtelen valami nagyobb probléma adódik, amit a társaság ügyvezetése egyáltalán nem tekint annak – az önkormányzat viszont igen –, a felügyelő bizottság pedig nem észlel? Vagy az esemény időpontja miatt alakul így (az FB negyedévente ülésezik) vagy azért, mert az FB nem egy offenzív, folyamatos és mélyreható vállalati ellenőrző apparátus, hanem egy olyan testület, amely a gyakorlatban alapvetően az ügyvezetéstől kapott információk alapján utólag, és bizonyos értelemben a folyamatok felszínén maradva (az FB általában nem ellenőrzi részleteiben a számlákat és a könyvelést), mindenképpen nagy fáziskéséssel tud eljárni? Mi biztosítja a folyamatok naprakész és megfelelő mélységű részletes ellenőrzését? Ha a felügyelő bizottság erre strukturális okok miatt nem képes, akkor elvárható-e ez a taggyűlésben vagy közgyűlésben részt vevő, esetleg alkalmanként cserélődő személytől, aki a tulajdonosi jogok gyakorlója, és általában egy alpolgármester vagy a polgármester, esetleg valamelyik bizottság elnöke? A válasz nyilvánvalóan nem. Márpedig folyamatos és megfelelő mélységű ellenőrzésre szükség van a polgármesteri hivatal részéről ahhoz, hogy az önkormányzat valóban ellenőrizni tudja a városfejlesztési akció végrehajtását. Ezt szintén csak az önkormányzat és a társaság szerződése alapján lehet kialakítani két egymástól független szervezet között.

Hogyan történik a fejlesztési kiadások finanszírozása? Különösen, ha nem egy óriási mértékben feltőkésített vegyes tulajdonú társaságról van szó – ami egyébként is ritkán fordul elő –, és az önkormányzat ilyen vagy olyan formá-

ban felhasznált pénze, illetve vagyona nélkül nem képzelhető el a finanszírozás? Ha megtörténik a finanszírozás, hogyan történik az elszámolás? Mi a helyzet a bevételekkel? A társaság vagyontát gyarapítják – közvetve ez is az önkormányzaté több mint 50% arányban –, vagy az önkormányzatot illetik? Ha az utóbbi kérdésre igen a válasz, hogyan kerül a társaság által elért bevétel az önkormányzathoz? Mi történik az önkormányzat fejlesztés által érintett vagyonával az akció végrehajtása során? Megannyi újabb kérdés, aminek megválaszolásával elvileg szintén lehetne esetileg kísérletezni az önkormányzat tulajdonosi pozíciójából adódó mozgástérrel élve, lépésről lépésre meghozott különböző döntésekkel. Az elvileg értelmezhető számos megoldási lehetőség gyakorlati kipróbálása ahhoz vezetne, hogy az egyik eseti döntésről a másik eseti döntésre előrejutó folyamat nem lenne semennyire sem kiszámítható, sem transzparens, sem tervezhető, így nem történhetne meg az önkormányzati városfejlesztési elképzelések akciószerű végrehajtása. Szerződéses kapcsolat nélkül, eseti döntésekkel nem működhetne az a jogi és finanszírozási konstrukció, ami az egyik kulcsfontosságú eszköze az akcióterv megvalósításának. A fejlesztési folyamatot alkotó elemi szintű műveleti egységek tekintetében esetről esetre meghozott döntések kontextusában tág tere nyílna az illegitim és inkompetens beavatkozásoknak. Bekövetkezne tehát minden rossz, amit az önkormányzat el akart kerülni az elkülönített megvalósító szervezet létrehozásával, annak ellenére, hogy megalakította azt. A jelentős erőfeszítések árán, jó irányban megtett előkészítő lépések is kárba vesznének, így a folyamat nagy valószínűséggel elakadna az ingoványos kontextusban, és a végrehajtás belefulladna a barkácsolással kialakuló káoszba.

Mi a megoldás? Az önkormányzat és gazdasági társaságként működő városfejlesztő társasága között polgári jogi alapon megkötött szerződésben kell tisztázni a „játékszabályokat” az említett és minden más lényeges kérdésben, amelyeknek az általános érvényű és egyben a lehető legkonkrétabb tisztázása elengedhetetlen a jóváhagyott városfejlesztési akcióterv megvalósításához. Ez szükséges, és lehetséges is, akár 100%-os tulajdonos az önkormányzat a városfejlesztő társaságban, akár csak egy szavazatnyi többsége van az 50% felett!

A megvalósítás alapvető jogi eszköze tehát a szerződés, a szerződő felek konkrét városfejlesztési együttműködésének benne foglalt szabályozásával, amit az önkormányzat köt az 50%-ot meghaladó arányban tulajdonában levő



gazdasági társaságként működő városfejlesztő szervezettel a komplex városfejlesztési akcióterv megvalósítására.

A szerződés formájának és tartalmának meg kell felelnie a városfejlesztési akció természetének és konkrét tartalmának, valamint a megvalósítás szervezeti és finanszírozási eszközeinek.

A szerződés elnevezése általános esetben „Tervezési és megvalósítási megállapodás” lehet, mivel általában a városfejlesztési akciók megvalósításának műszaki és pénzügyi forгатókönyvéül szolgáló komplex városfejlesztési akcióterv elkészítése is a működő városfejlesztő társaság feladata. Ez csak akkor történik másképp, ha a társaság megalakításához vezető előkészítő munka során az előkészítés szakmai feladatait elvégző professzionális fejlesztő szervezet a társaság megalakítását megalapozó előzetes városfejlesztési akciótervek között kidolgozza az elsőként megvalósításra kerülő fejlesztés jóváhagyásra kerülő akciótervét is a gyorsabb előrehaladás érdekében.

A szerződés formája megbízási szerződés. Teljesítésével kapcsolatban ugyan fennáll az eredménykötelezettség a városfejlesztési akció definíciója alapján, ez a teljesítés azonban a feladat természetének megfelelően eleve olyan hosszú – általában egy évtized nagyságrendű – időtartam alatt kell hogy megtörténjen, ami alatt maga a szerződés is a részletfeltételeket illető évenkénti rendszeres kisebb-nagyobb változtatások megtörténtét vetíti előre, hogy a részletek tekintetében bekövetkező változásoknak az időtartam hosszúságának arányában növekvő valószínűsége miatt is ez a forma a legalkalmasabb a folyamat leképezésére.

A megállapodás egyik része a „tervezés” – a jóváhagyás után végrehajtásra kerülő városfejlesztési akcióterv elkészítése – folyamatát képezi le az akcióterv megvalósítását indító önkormányzati képviselőtestületi döntés meghozataláig, másik része az akcióterv alapján történő megvalósítás folyamatának finanszírozási és jogi konstrukcióját, valamint az önkormányzatnak és a társaságnak az akció végrehajtása érdekében egymás partnereként végzett tevékenységének „játékszabályait” rögzíti a befejezett városfejlesztési akciót lezáró dokumentumok és elszámolások elfogadásáig.

A komplex városfejlesztési akcióterv megvalósítása során a városfejlesztő társaság a városfejlesztés definíciójának megfelelően az önkormányzati képviselők által képviselt helyi közösség vagyonával dolgozik. Ezért alapvető, hogy

a szerződésnek folyamatos, rendszeres és megfelelő mélységű pénzügyi jelentési-ellenőrzési eljárást kell intézményesítenie. Ennek eredményeként az önkormányzati hivatal illetékes pénzügyi egységének minimális fáziskéséssel, teljesen ismernie kell a részleteket a végrehajtás kiadási és bevételi oldalának alakulása tekintetében. Ez biztosítja, hogy az akcióterv megvalósítása transzparens és valóban ellenőrzött lehessen a város közösségét képviselő önkormányzat számára.

Ugyanakkor nemcsak az ellenőrzést biztosítja, hanem az esetleg kedvezőtlenül alakuló folyamatba történő évközi rendkívüli beavatkozás lehetőségét is megteremti, ami annak az eszköze, hogy különleges helyzetben az önkormányzat a gyakorlatban is érvényesíteni tudja azt az alapelvet, hogy szükség esetén az operatív irányítás tekintetében is ő hozza meg a végső döntést, és indokolt esetben „meg tudja húzni a vészféket”. Ez természetesen egy olyan lehetőség, amit csak súlyos anomália előfordulásakor, nagyon indokolt és kivételes esetekben szabad alkalmazni, de a polgári jogi megállapodások lényege pontosan az, hogy az ilyen nem kívánt esetekkel is foglalkoznak, és jó példa arra, hogy az itt tárgyalt jogi eszköz és konstrukció használatának az egyik legfontosabb üzenete éppen az, hogy a közsférának semmivel sem kell ügyetlenebb, butább vagy rosszabb gazdának lennie, mint a magánszférának.

A körülmények előre nem látható, kedvezőtlen irányú hirtelen megváltozására való reagálás képességének biztosítása mellett a megvalósítási megállapodásnak meg kell határoznia a rendes éves beszámolás, és azzal összhangban az éves aktualizálás rendjét is az akcióterv megvalósítása során. Ennek jelentőségére és összefüggésére a fent leírtak bőségesen rávilágítottak.

Az átláthatóságot, ellenőrizhetőséget, irányíthatóságot biztosító általános együttműködési és eljárási szabályok meghatározása mellett a szerződés fő feladata az akcióterv megvalósítása során alkalmazott finanszírozási és elszámolási szabályok rögzítése a végrehajtás pénzügyi konstrukciójának leképezésével.

A finanszírozási konstrukció lényege, hogy az önkormányzat városfejlesztő társasága a városfejlesztési akciót az önkormányzat nevében és számlájára hajtja végre. Az operatív városfejlesztés folyamatában az eredeti ingatlanstruktúra átalakításával és a városrész ingatlanainak felértékelésével kialakításra és értékesítésre kerülő önkormányzati tulajdonú építési telkek az adás-

vételi szerződésben meghatározott módon történő tulajdonosváltás megtörténtével az önkormányzat tulajdonából az ingatlanfejlesztési projektet megvalósító vevő tulajdonába kerülnek át. Közben egy pillanatra sem kerülnek a városfejlesztő társaság tulajdonába és könyveibe. Az építési telkek értékesítéséből származó bevételek az önkormányzatot illetik, és egy pillanatig sem időznek egyetlen olyan számlán sem, ami nem az önkormányzat tulajdonában van. Ahhoz hasonlóan, ahogy az összes bevétel az önkormányzatot illeti, az összes fejlesztési kiadás finanszírozása is az önkormányzatot terheli, ami az akcióterv megvalósítása érdekében merül fel, illetve közvetve vagy közvetlenül az említett építési telkek értékesítéséből származó bevételek realizálása érdekében szükséges. Technikailag a fejlesztési kiadások finanszírozására felhasználható összes forrás és az építési telkek értékesítéséből származó összes bevétel kezelése egy elkülönített önkormányzati számlán – az úgynevezett „akciószámlán” – történik, amiről kifizetik az előbb említett összes fejlesztési kiadást is.

A „Tervezési és megvalósítási megállapodás” által megtestesített jogi eszköz sarkalatos része az a pont, amely a finanszírozási konstrukciónak megfelelően rögzíti, hogy a városfejlesztési akció végrehajtásának időtartama alatt és végeleszámolásának megtörténte előtt az önkormányzat nem vehet ki pénzt az „akciószámláról”, az oda érkező bevételeket az akciótervben foglaltaknak megfelelően a fejlesztési kiadások finanszírozására használják fel.

Az „akciószámla” tulajdonosa az önkormányzat. Az „akciószámla” és a városfejlesztő társaság számlája két teljesen különböző, elkülönített dolog. A konstrukció nevének és lényegének megfelelően az „akciószámla” kezelése a városfejlesztő társaság joga és feladata a szerződésben meghatározott feltételeknek megfelelően. Mivel az „akciószámla” kezelésére a városfejlesztő társaság van felhatalmazva, az akcióterv megvalósításának operatív irányítását pénzügyi szempontból is kézben tudja tartani. Ez adja számára azt a mozgásteret, amelynek kihasználásával valódi piaci szereplőként tud működni, és folyamatosan biztosítani tudja az akció egyensúlyának fenntartását.

Ez nyilvánvalóan nagy felelősség, aminek a fényében sok minden világosabbá válik, amiről már volt szó. Egy ilyen finanszírozási konstrukciót nem lehet úgy működtetni, hogy az önkormányzat nincs 50%-ot meghaladó tulajdoni többségben egy olyan gazdasági társaságban, amely

- nagy volumenben, és hosszú távra kiható módon használja a helyi közösség pénzét,
- az önkormányzat városfejlesztési kompetenciájával tevékenykedik, és
- tevékenysége közvetlenül érinti a polgárok többségének legnagyobb értékű vagyontárgya, ingatlana sorsának alakulását.

A városfejlesztő társaság tevékenységén múlik, hogy ingatlanvagyonuk felértékelődik-e egy eredményes városfejlesztési akció következtében, vagy leértékelődik, mert a fejlesztés kudarcba fullad. Érthetőbb az is, hogy miért olyan nagy jelentőségű jogi eszköz az önkormányzat és városfejlesztő társasága közötti tervezési és megvalósítási megállapodás, és miért olyan fontosak annak az átláthatóságot garantáló és az ellenőrzést biztosító előírásai. Ugyanakkor az önkormányzat által a megvalósító szervezet számára a szerződésben biztosított – az operatív irányítást illető – felhatalmazás kiterjedése és mélysége tükrében jól láthatóak magának az alkalmazott szervezeti eszköznek az előnyei is, és érthetővé válik, hogy miért tud az akcióterv és a szerződés meghatározta keretek között, a testületi tagok és a hivatal megalapozatlan beavatkozásaitól mentesen, nagyfokú önállósággal működni.

A megvalósítás jogi eszközei egy másik szinten is fontos szerepet játszanak a városfejlesztési akció végrehajtásának folyamatában: a társaság és a megrendelése alapján a fejlesztési műveletek végrehajtásában közreműködő kivitelező vállalkozások, valamint a társaság és építési telkeket vásárló vevői között megkötésre kerülő szerződések szintjén.

Az első szerződési kategóriában nincsen jelentős különlegesség. A társaság és a megrendelésére különböző munkákat elvégző kivitelezők közötti szerződéses kapcsolat jogi szempontból a közbeszerzési törvény előírásainak és az adott önkormányzat belső versenyeztetési szabályainak alávetve működik.

A városfejlesztő társaság és építési telket vásárló vevője közti szerződéses kapcsolatban már van néhány fontos elem, ami többletet jelent a szokásos megoldásokhoz képest, és az önkormányzat szempontjából kedvezőbb városfejlesztési eredmény elérését teszi lehetővé. Mindegyik említett megoldást az teszi alkalmazhatóvá az adott helyszínen levő városfejlesztési akcióterületen,

hogy a városfejlesztési akcióterv végrehajtásával az önkormányzat városfejlesztő társasága az ismertetett módszerekkel fenntartható módon felértékeli a területet, és felélénkíti a kialakításra kerülő építési telkek és építési lehetőségek iránti keresletet.

A városrészt felértékelő fejlesztésnek köszönhetően a megvalósult projektek egy bizonyos „kritikus tömegének” elérése után a befektetők, építési telket szerezni akaró ingatlanfejlesztők és építési vállalkozók érdeklődése jelentősen megnövekszik az eladó építési lehetőségek iránt. A fejlesztés zárt térbeli és időbeli rendszerben – akcióterületen, meghatározott időszak alatt, akciószerűen – történő megvalósítása az idő előrehaladásával és a megvalósult projekttömeg kritikus mértékének elérésével párhuzamosan azt is maga után vonja, hogy csökken az eladásra kínált telekkínálat, illetve minden potenciális vevő számára nyilvánvalóvá válik annak korlátozott mennyisége. Miközben a fejlesztési beruházások eredményeként már erősen megjavult, illetve nagymértékben megteremtődött az akcióterület presztízse, és ennek hatása a kereslet élénkülésén is megmutatkozik, a potenciális vevők szembesülnek a felismeréssel, hogy versenyben vannak a telkekért, és ha az adott helyszínen akarnak egy ingatlanprojektet megvalósítani, nem várhatnak ki, mert a piacra kerülő korlátozott mennyiségű telket meg fogja venni helyettük más, ha ők nem veszik meg. Ez a felismerés az építési telkek eladási árában a másik törvényszerű emelkedési hullámot váltja ki (az első fellendülés az értékesítésben akkor következik be, amikor a piac tapasztalati úton meggyőződik arról, hogy a városfejlesztő társaság PR- és marketingtevékenységben jelzett átfogó és mélyreható fejlesztés nem pusztá szöveg, hanem meg is történik, úgy, ahogy a társaság azt előrevetítette), és a verseny erősödését eredményezi. Ez az a helyzet, amikor a városfejlesztő társaság el tudja kezdeni versenyeztetni a vevőket, és a vevőt, akivel megkötí a szerződést, „pályáztatással” választhatja ki. Ebben a fázisban, a vevők megversenyeztetésével a 10%-nál jóval magasabb arányú telekhányadot is el lehet érni, amint arról például az I. fejezetben idézett középső-ferencvárosi városfejlesztési akció végrehajtása során szerzett tapasztalatok is tanúskodnak.

A másik fontos jogi eszközt magának az építési telék értékesítésére vonatkozó adásvételi szerződésnek bizonyos előírásai jelentik: a városfejlesztő társaság ugyanis úgy adja el az építési telket, hogy a vevő a szerződésben foglalt súlyos, és érvényesíthető szankciók terhe mellett vállalja, hogy a vételtől szá-

mítva általában két-három éves határidővel befejezi a telek beépítését. Ezzel az eszközzel a társaság meg tudja akadályozni, hogy a nagy költséggel előállított építési telket olyan vegye meg, aki csak üres spekulációra törekszik, vagy nem tudja az építési projektet megvalósítani. Ezáltal elkerülhető, hogy a ráfordított önkormányzati milliók vagy milliárdok után a területen el sem kezdődött, vagy félbemaradt építkezések tömege foglalja a helyet. Az előzőekben leírtaknak megfelelően ennek a jogi eszköznek az alkalmazhatóságát az önkormányzati városfejlesztési akció azáltal biztosítja, hogy a vevőknek kezdetektől olyan árut kínál, ami ritka a piacon: módszeresen és kiszámíthatóan felértékelésre kerülő városi környezetben tiszta tulajdoni helyzetű, minden szükséges közművel ellátott építési telket egyértelmű, világos és menet közben nem változó követelményeknek megfelelő beépítési lehetőséggel, amihez képest az árat piaci szempontból értékarányosan állapították meg. Ezekért a feltételekért cserébe már a fejlesztés elején is meg lehet találni azokat a vevőket, akik a beépítési kötelezettség jelentette terheket hajlandóak vállalni. Később, az akció előrehaladtával keletkezik a fentiekben bemutatott helyzet, amelyet a vevők versengése jellemez. Ebben a fázisban természetesen méginkább megvan a lehetőség a beépítési kötelezettség előírására az adásvételi szerződésben.

*A következő oldalakon az önkormányzat és városfejlesztő társasága közötti megbízási szerződés minimális szakmai tartalmának sémája található.*

## A) RÉSZ

MEGBÍZÁSI SZERZŐDÉS  
(TERVEZÉSI ÉS MEGVALÓSÍTÁSI MEGÁLLAPODÁS)

amely létrejött egyrészről a ..... Önkormányzat

székhelye: .....

adószáma: .....

stat. számjele: .....

képviselője: ..... polgármester a városfej-

lesztési akció elkülönített bankszámla száma: .....

– mint megbízó, a továbbiakban: Önkormányzat,

másrészről a ..... Városfejlesztő Társaság

cégjegyzékszám: .....

székhelye: .....

adószáma: .....

bankszámlaszám: .....

stat. számjele: .....

képviselője: .....

– mint megbízott Városfejlesztő Társaság, a továbbiakban: Városfejlesztő Társaság –

között a mai napon, az alábbi feltételekkel:

- 1.) Önkormányzat megbízza a Városfejlesztő Társaságot a jelen szerződésben meghatározott Akcióterületi Tervben (a továbbiakban: ATT) feltüntetett határok között elterülő városfejlesztési akcióterületen (a továbbiakban: akcióterület) végrehajtásra kerülő komplex városfejlesztési akció előkészítésével és megvalósításával az ATT alapján, az akcióterületre vonatkozó hatályos Szabályozási Tervvel összhangban.
- 2.) A Városfejlesztő Társaság kötelezi magát, hogy a jelen szerződés mellékletében foglalt rendelkezéseknek megfelelően teljesíti a jelen szerződés 1. pontjában említett megbízást.

[illegible]

- 3.) A Városfejlesztő Társaságot – feladatai ellátásáért – díjazás illeti meg a mellékelt rögzített rendelkezéseknek megfelelően.

- 4.) A városfejlesztési akciót a Városfejlesztő Társaság az Önkormányzat nevében és számlájára valósítja meg, az Önkormányzat mellékletben részletezett módon történő ellenőrzésével.

A szerződés megszűnésekor – tekintet nélkül a munkák befejezettségére – az Önkormányzatot illeti meg a városfejlesztési akció lezárásakor kimutatható nyereség, illetve az Önkormányzat magára vállalja a veszteség következményeit a mellékletben részletezett feltételek mellett.

- 5.) A szerződés aláírásának időpontjától lép hatályba.

- 6.) A szerződés időtartama azonos az Akcióterületi Tervben a városfejlesztési akció végrehajtására tervezett időtartammal.

Amennyiben a munkálatok nem készülnek el a tervezett időtartam alatt, a szerződés a felek kölcsönös akaratából az Akcióterületi Terv módosításával egyidejűleg meghosszabbítható.

Szerződő Felek a jelen szerződést elolvasás, együttes értelmezés alapján, a szükséges felhatalmazás birtokában, mint akaratukkal mindenben megegyezőt írják alá.

Dátum .....

Készült két eredeti példányban.

.....  
A Városfejlesztő Társaság részéről

.....

Az Önkormányzat részéről

B) RÉSZ (MELLÉKLET)

I. FEJEZET

A VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓ TERVEZÉSI FELADATAI

1. A TERVEZÉSI FELADATOK

A városfejlesztési akció megvalósításának előkészítése érdekében a Városfejlesztő Társaság köteles elkészíteni a városfejlesztési akcióterületre vonatkozóan a tényleges megvalósítás alapjául szolgáló Akcióterületi Tervet (ATT), melynek keretein belül az egyes évekre vonatkozóan tervezett fejlesztéseket Szerződő Felek a városfejlesztési akció éves ütemeiben rögzítik.

II. FEJEZET

A VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓ MEGVALÓSÍTÁSI FELADATAI

2. A MEGVALÓSÍTÁSI FELADATOK HATÁLYBA LÉPÉSE

A II. fejezet tárgyát képező megvalósítási feladatok csak akkor lépnek hatályba, ha az Önkormányzat a jelen melléklet I. fejezetének 1. pontjában rögzített Akcióterületi Tervet jóváhagyta, és a jóváhagyott ATT-t a Szerződő Felek jelen szerződés integráns részét képező 1. számú függelékként jelen szerződéshez csatolták.

3. A VÁROSFEJLESZTÉSI AKCIÓ MEGVALÓSÍTÁSI FELADATAI

A városfejlesztési akció megvalósítása érdekében a Városfejlesztő Társaság köteles:
   
3.1. a jelen szerződéshez csatolt, a városfejlesztési akció végrehajtásának alapját jelentő Akcióterületi Terv alapján, a Szabályozási Terv keretei között, az Önkormányzat városfejlesztésért felelős irodájával együttműködve kidolgoztatni az akcióterületen tervezett önkormányzati városfejlesztési műveletek és önkormányzati építési projektek részletes műszaki és pénzügyi terveit;
   
3.2. a jelen szerződéshez csatolt, a városfejlesztési akció végrehajtásának alapját jelentő Akcióterületi Terv alapján, a Szabályozási Terv keretei között, a Polgármesteri Hivatal költségvetési gazdálkodással és vagyongazdálkodással foglalko-

zó belső szervezeti egységével együttműködve, az elkészült műszaki terveknek és tervezői költségvetéseknek megfelelően részletesen kidolgoztatni az akcióterületen tervezett önkormányzati városfejlesztési akció tervezett pénzügyi mérlegét, az Önkormányzat költségvetését és vagyonát érintő feltételeket, valamint a megvalósítás ütemezését.
   
3.3. megvásárolni (vagy tartós bérletbe venni) az akcióterület határán belül található beépített és be nem épített ingatlanokat, valamint az akcióterület határán kívül találhatóak közül azokat, amelyek a jelen szerződésben foglalt létesítmények megvalósításához szükségesek, a megszerzett javakat kezelni, a telkeket beépítés céljára előkészíteni;
   
3.4. kidolgoztatni minden szükséges műszaki tervet, és a munkálatok folyamán megfelelő – előzetes pénzügyi dokumentumokkal alátámasztott – javaslatot tenni az akcióterületi terv olyan módosítására, mely célszerűnek tűnik;
   
3.5. az ATT-nek megfelelően megvalósíttatni az akcióterületen belüli infrastrukturális létesítményeket, zöldfelületeket, valamint az önkormányzat által építendő magasépítési létesítményeket a Szabályozási Tervvel összhangban úgy, ahogyan azokat a hatályos városrendezési terv meghatározza;
   
3.6. a Városfejlesztő Társaság által az akcióterület szabályozási tervének megfelelően kialakított építési telkeket, illetve általa értékesítés céljából felépített ingatlanokat, a lehető legjobb feltételekkel eladni (vagy bérbe adni), az Önkormányzat nevében előkészíteni és aláírni minden szükséges iratot.

4. AZ INGATLANOK MEGSZERZÉSE

AZ ATT VÉGREHAJTÁSA ÉRDEKÉBEN

4.1. A Városfejlesztő Társaság a megvalósítási feladatok hatályba lépését követően elindíthatja a beépítetlen, illetve beépített ingatlanok vásárlását vagy bérbevételét
   
4.2. Szerződő Felek évente, a városfejlesztési akció éves tervének elfogadásakor, cím szerint meghatározzák az akcióterület azon önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanait, melyeknek Városfejlesztő Társaság által történő eladását, hasznosítását Önkormányzat jóváhagyja. Az értékesítés a hatályos önkormányzati rendeleteknek megfelelően történhet.





Az Önkormányzat a városfejlesztési akció végrehajtásához szükséges önkormányzati forrásokat (önkormányzati költségvetési hozzájárulás, az Önkormányzat által elnyert támogatások, az Önkormányzat által felvett kölcsönök stb.) az Önkormányzat a Városfejlesztő Társaság által kezelt elkülönített bankszámlán helyezi el.

7.1. A Városfejlesztő Társaság minden év végén (az önkormányzati költségvetés elfogadásához kapcsolódóan) elkészíti és az Önkormányzatnak átadja a következő dokumentumokat:

A városfejlesztési akció végrehajtásához kapcsolódóan a Városfejlesztő Társaság által kezelt elkülönített számlájának forgalmára vonatkozó összesített pénzügyi adatokat a tárgyévre (a továbbiakban: beszámoló) és a következő évre (a továbbiakban: terv).

7.2. A Városfejlesztő Társaság minden hónap végén elkészíti és átadja az Önkormányzat Pénzügyi Irodája részére a könyvelés alapjául szolgáló következő kimutatásokat:

az Önkormányzat nevében kiállított számlákról szóló kimutatást, csatolva a számlák másolatát;

a Városfejlesztő Társaság által kezelt elkülönített számla forgalmára vonatkozó tételes kimutatást, mind a bevételek, mind a kiadások tekintetében.

A bevételek tekintetében a fő bevételi forrásokat képező építési telek értékesítések pénzügyi adatairól, a kiadások tekintetében a felhalmozási kiadásokról (az új vagy megújult közterületek kialakítása érdekében felmerült kiadások) negyedévente külön összesítő jelentést készít.

8. A VÁROSFEJLESZTŐ TÁRSASÁG DÍJAZÁSA

A Városfejlesztő Társaságot a jelen Szerződésben foglalt feladatai ellátásáért díjazás illeti meg, amelynek összegét és összetevő elemeit a szerződés az adott városfejlesztési akció tartalmának és természetének megfelelően az ATT-ben foglaltakkal összhangban határozza meg konkrétan.

☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

V. FEJEZET  
JOGI ÉS PÉNZÜGYI RENDELKEZÉSEK A SZERZŐDÉS  
MEGSZŰNÉSÉVEL KAPCSOLATBAN

9. A SZERZŐDÉS MEGSZŰNÉSE

A szerződés megszűnik a határozott időtartam lejártával.

10. A MUNKÁK VÉGSŐ ELSZÁMOLÁSA

A szerződés megszűnésekor a Városfejlesztő Társaság elkészíti, az Önkormányzat pedig jóváhagyja a záró elszámolást. A záró elszámolás szerinti nyereség az Önkormányzatot illeti, a záró elszámolás szerinti veszteség az Önkormányzatot terheli.

Szerződő Felek a fenti megállapodást elolvasás, együttes értelmezés alapján, a szükséges felhatalmazás birtokában írják alá.

Keltezés .....

Készült két példányban

.....  
az Önkormányzat részéről

.....  
a Városfejlesztő Társaság részéről

A megvalósítás finanszírozási eszközei

A finanszírozás eszközei ahhoz szükségesek, hogy az önkormányzat meg tudja valósítani a komplex városfejlesztési akciótervet, amelynek eredményeként egyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetétellel létrejön vagy megújul a város egy darabja, amelyet a jelen munkában ismertetett városfejlesztési eszközök alkalmazásával összefüggésben városfejlesztési akcióterületnek nevezünk.

A bevezető gondolat jegyében a jelen fejezet az általános esetben elvileg használható finanszírozási eszközök alapvető típusainak bemutatására összpontosít, azt a konstrukciót részletezve, ami az esetek túlnyomó többségében a legalkalmasabbnak tekinthető a gyakorlatban a komplex önkormányzati városfejlesztési elképzelések megvalósítására. A bemutatás itt közvetlenül az önkormányzat fejlesztési tevékenységének szempontjából, és azoknak a körülményeknek megfelelően történik, amelyek az EU támogatásai nélkül általában jellemzik a helyzetet. Az alábbiak tehát azokkal a finanszírozási eszközökkel foglalkoznak, amelyekkel az önkormányzat közvetlenül diszponálva meg tudja valósítani azokat a fejlesztési projekteket, amelyek a komplex városfejlesztési akciótervben az önkormányzat által megvalósítandó feladatokként kerültek meghatározásra. Ezeket az eszközöket a jelen munkában az „önkormányzat közvetlen finanszírozási eszközeinek” nevezzük. Ebből a logikából következően az európai uniós és kormányzati támogatások itt még csak említésre kerülnek a szöveg összefüggéseinek megfelelő mértékben, és nem térünk ki részletes tárgyalásukra, mivel nem közvetlenül a városfejlesztést megvalósító önkormányzat rendelkezik velük, hanem a közszféra más entitásai. Másrészt az utóbb említett szervezetek csak a legritkább esetben avatkoznak be közvetlenül, operatív módon a városfejlesztésbe (például alulhasznosított, „parlagon maradt” ipari vagy vasúti területek rehabilitációja során annak nehézsége vagy presztízsbetűházási jellege miatt). Ezért itt, a szövegösszefüggéseknek megfelelően a közszféra „tisztán támogatási jellegű közvetett finanszírozási eszközeinek” nevezzük őket.

A közszféra másik fajta hagyományos „közvetett finanszírozási eszközeit” a kedvezményes hitelek és visszatérítendő támogatások jelentik, amelyek felett szintén az állam központi szervezetei diszponálnak. Az említett eszközök az állami fejlesztési pénzügyintézet, illetve a kereskedelmi bankok mint szervezeti esz-

közök közbeiktatásával jutnak el felhasználóikhoz, az önkormányzatokhoz, az ingatlanfejlesztőkhöz és az építési vállalkozásokhoz, továbbá az ő vevőikhez. A vállalkozások az akcióterv operatív városfejlesztési koncepciójának megfelelően, piaci alapon valósítják meg azokat a projekteket, amelyekhez az építési lehetőséget az önkormányzat operatív városfejlesztési feladatainak végrehajtása teremt meg az akciótervben foglaltak alapján. Vevőik, a „végfelhasználók” pedig megvásárolják az általuk előállításra kerülő ingatlanpiaci termékeket, és ezáltal piaci szempontból mozgásban tartják az egész megvalósítási folyamatot. Ezeknek a „piaci jellegű közvetett finanszírozási eszközöknek” a jelentősége az EU fejlett tagállamaiban általános értelemben óriási, és már az EU-csatlakozás előtti időszak hazai gyakorlatában is meghatározó volt, azokban a szegmensekben, ahol létezett.

Az operatív városfejlesztés során a különböző akcióterületek egymástól eltérő adottságai nagyon széles skálán mozognak. Ugyanilyen széles spektrumot alkot a különböző városfejlesztési akciótervekben foglalt operatív városfejlesztési koncepciókban a közszféra építési programjainak összetétele, a közszféra számára bennük meghatározott építési feladatok jellege, természete, volumene, bonyolultsága, minőségi követelményrendszere stb. Ahány akcióterület és akcióterv, annyiféle eset. Az akcióterületi és akciótervi változatok sokaságának elvileg a finanszírozási eszközök sokféle jellegzetes konstrukciója megfelelhet, ezek azonban besorolhatóak három tipikus csoportba:

- teljes egészében a közszféra által és közvetlenül a költségvetésből történő finanszírozás,
- teljes egészében külső vállalkozás általi finanszírozás,
- egyes finanszírozás a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésével, az akcióterv megvalósításához szükséges városfejlesztési kiadások terheinek megosztásával.

Lényegében már az akciótervben eldől általában, hogy a három elvileg lehetséges említett alaptípus közül az alkalmazható finanszírozási eszközök melyik konstrukciója a legalkalmasabb az akció végrehajtására.

Az akciótervekben meghatározott városfejlesztési folyamat természetének megfelelően a két szélső esetet a közvetlenül a költségvetésből történő finanszírozás, és a teljes egészében külső vállalkozás általi finanszírozás jelenti. Ahhoz hasonlóan, ahogy szervezeti szempontból is a hivatal általi, és a teljes egészében külső vállalkozásra bízott végrehajtás tekinthető a két szélsőségnek, melyek egyébként általános esetben ritkán vezetnek a legkedvezőbb megoldásra.

*A közszféra közvetlen beruházásával megvalósuló fejlesztések*

A komplex városfejlesztési projekteknek a közszféra közvetlen beruházásával történő megvalósítása az EU legfejlettebb tagállamainak piacgazdasági körülményei között viszonylag ritkán fordul elő. Amikor önmagában egy – vagy néhány összekapcsolódó – mérnöki műtárgy (például híd, közmű, út) megépítése vagy felújítása valósul meg, akkor is egy városfejlesztési projekt megvalósulása történik. Ilyenkor azonban nem komplex városfejlesztésről beszélünk, ha az említett mérnöki mű nem a körülötte levő városrész létrehozására vagy megújítására irányuló komplex városfejlesztés integráns részeként kerül megvalósításra, bármilyen hatalmas és nagy jelentőségű is a létesítmény önmagában. A közszféra közvetlen és kizárólagos finanszírozása esetén a megvalósítást általában a közszféra keretein belül működő hivatali szervezet – például a polgármesteri hivatal illetékes részlege – irányítja. A komplex városfejlesztés közvetlen állami beruházás keretében történő megvalósítása – viszonylag ritka – esetében azonban egyes fejlett EU-tagállamokban olyan a hivataltól elkülönített szervezeti eszközt iktatnak be a megvalósítás folyamatába az operatív irányítás szakszerű és hatékony biztosítása érdekében, amely nonprofit alapon működik, de vezetési, szervezeti és működési rendszere a gazdasági társaságokéhoz hasonlóan van felépítve. Erre az egyik legismertebb példát a párizsi „Défense” városfejlesztési és középítési munkái jelentik, amelyeket az ÉPAD (Établissement Public de l’Aménagement de la Défense) operatív irányításával valósítottak meg.

Amikor közvetlenül a különböző állami intézmények és állami tulajdonú társaságaik, illetve területi, települési önkormányzatok, vagy tiszta önkormányzati tulajdonú társaságaik irányításával történik egy fejlesztés megvalósítása Európában, akkor annak oka általában az alábbi körülmények valamelyikére, vagy valamilyen kombinációjára vezethető vissza:

- a fejlesztés keretében a kijelölt városfejlesztési akcióterületen a városrendezési terv szerint teljes egészében, kizárólag olyan közcélú létesítmények, illetve infrastruktúrák létrehozása a cél, amelyek megvalósítása a közszféra kizárólagos kompetenciája, és amelyek megvalósításához szükséges közösségi finanszírozás nagyságához képest a piaci alapon, a magánszféra vállalkozásában megvalósítható – és így vállalkozások számára a fejlesztés során értékesíthető – elem értékesítéséből várható bevétel elenyésző arányú;
- rendkívül nagy költségű, esetleg több évtizedig tartó komplex tájrehabilitáció vagy „barnamezős” rehabilitáció végrehajtása a cél minimális számú, illetve teljes mértékben közcélú magasépítési projekttel;
- a közszféra presztízsbetűzéséről van szó (például egy népszerű sportágban megrendezésre kerülő világ bajnokság központi sportlétesítményeinek, egy olimpiai létesítménycsoportnak vagy egy múzeumi épületegyüttesnek és városi környezetének a fejlesztése érdekében);
- a fejlesztés nagyon nagy léptékű infrastrukturális jellegű beruházásai olyan volumenű állami finanszírozást igényelnek, és önmagukban is olyan bonyolult rendszert alkotnak műszaki- városrendezési szempontból, hogy vonatkozásukban a vegyes finanszírozás nem értelmezhető, illetve
- az előbb említett nagyon nagy léptékű infrastrukturális beruházások egy komplex városfejlesztési akción belül a végrehajtás első szakaszában olyan elkülönülő egységet alkotnak, amelynek volumene és bonyolultsági foka a projekt önálló kezelését igényli, amivel szembeállítható közvetlen fejlesztési bevétel nem értelmezhető a végrehajtás időszakában.

A fejlesztés nagyon nagy léptékű, bonyolult infrastruktúra-építési feladatai például a Défense negyed közlekedési csomópontjának és közterületi rendszerének kiépítése során indokolták a közszféra közvetlen beruházásával történő megvalósítást. A finanszírozási konstrukció egy ilyen esetben a jelen munka tárgya szempontjából végletesen leegyszerűsödik. A közszféra fejlesztésének közvetlen, projektszintű finanszírozásából a magánszféra gyakorlatilag kiesik;

a finanszírozás biztosítása teljesen a közszféra feladata, és költségvetési pénzeknek, állami fejlesztési pénzintézetek forrásainak, valamint nemzeti, illetve európai támogatásoknak a felhasználásával oldható meg. Az említett konkrét eset azonban európai összehasonlításban nem tekinthető egy tipikus helyi fejlesztésnek a maga kiemelkedően magas fokú bonyolultságával és hatalmas volumenével.

A valóságban Magyarországon a fejlesztések többnyire az említett európai példához képest sokkal kisebb volumenűek és bonyolultsági fokúak, ezért infrastruktúra-építési kihívásaik is jóval kisebb nagyságúak és arányúak, így kisebb léptékük miatt a komplexitás jobban érvényesülhet. Az esetek többségében ezért nem egyszerű Magyarországon olyan új fejlesztést elképzelni, ahol éppen az új vagy megújult városrészek vegyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetételének elérésére irányuló korszerű urbanisztikai törekvés következtében, a komplexitás iránt felmerülő igény miatt ne lehetne piaci alapon értékesíthető projektelemeket is beépíteni az operatív városfejlesztés tervezett folyamatába.

Ennek a helyzetnek megfelelően nem is nagyon ismert Magyarországon olyan eset, amikor egy önkormányzat a város egy új vagy megújult darabját a saját kezdeményezésére, kizárólag a saját költségvetéséből finanszírozva hozta volna létre az EU-csatlakozás előtti időszakban, a maga komplexitásában. A lágymányosi új egyetemi negyed kialakítása egy állami projekt keretében, állami pénzből történt, a megvalósult ipari parkok nagy részét a Széchenyi-terv állami támogatásai, „a közszféra támogatási jellegű közvetett finanszírozási eszközei” tették lehetővé. Másik részük a közszféra és a magánszféra által biztosított vegyes finanszírozás eredményeként valósulhatott meg.

Ennek ellenére az önkormányzati, illetve a szakmai gyakorlatban az EU-csatlakozásig általánosan jellemző volt a teljesen indokolatlan kötődés a közvetlenül az önkormányzati költségvetésből történő finanszírozáshoz. Az említett szemlélet az EU-csatlakozás idejétől és az EU támogatásainak megjelenésétől kezdve azzal a tévhittel egészült ki, hogy a közszféra „támogatási jellegű közvetett finanszírozási eszközeinek” igénybevitelével mindegyik városnak szinte minden komplex városfejlesztési elképzelése megvalósítható lesz. Ez a megközelítés nemcsak súlyos tévedésen alapul, hanem nagyon előnytelen lehet általában az adófizetők, és különösen a fejlesztésben érdekelt helyi közs-

séget megtestesítő önkormányzat szempontjából: amikor egy vegyes (közösségi és magán) finanszírozással, a fejlesztés terheinek a megosztásával megvalósítható komplex projektet annak irányítói a kizárólag közvetlen önkormányzati költségvetésből, valamint támogatásokból történő finanszírozás logikájával, hagyományos költségvetési szemlélettel kezelnek, az arra vezet, hogy

- vagy sokkal több önkormányzati pénzt költenek a megvalósításra a szükségesnél,
- vagy nem észlelik a komplex városfejlesztés kihívását és lehetőségét, így az összetett fejlesztésből csak az a rész valósul meg, ahol a legegyszerűbben el lehet költeni a költségvetési pénzeket,
- vagy nem tudják bevonni a városfejlesztés finanszírozásába a magánszféra forrásait, ami a közpénzeknek a lehetségesnél sokkal kisebb hatékonysággal történő felhasználását, vagyis egy részük elpazarlását jelenti. Ennek a helyi közösség szempontjából az a kézzelfogható következménye, hogy az őket képviselő, felhatalmazásuk alapján és elvileg érdekeik szerint működő testület a lehetségesnél kevesebb pénzt tud városfejlesztésre fordítani.

A megbízott külső vállalkozó által történő finanszírozással megvalósuló fejlesztések

A közszféra által történő közvetlen költségvetési finanszírozással megvalósuló fejlesztésekkel szemben a másik véglet az, amikor a közszféra egy külső, töle szervezeti és tulajdonosi szempontból teljesen független „vállalkozótól” várja saját komplex városfejlesztési elképzeléseinek megvalósulását. Lényege, hogy a közszféra nem, vagy minimális mértékben vesz részt a megvalósítás finanszírozásban.

Ez a konstrukció csak ritkán előforduló, különleges körülmények között lehet alkalmas a komplex városfejlesztési elképzelések megvalósítására, amikor a piaci feltételek olyan kivételes mértékben és olyan tartósan kedvezőek, hogy a vállalkozás még a közszférától átvállalt fejlesztési kiadások finanszírozása mellett is eléri a tervezett profitot. A valóságban ez néhanapján fordul elő, mivel az ingatlanpiaci viszonyok alakulása a városfejlesztési akció három-négy



éves távlatában legtöbbször nem látható megbízhatóan előre, hosszabb távon pedig még annál is kevésbé. Ezzel a finanszírozási eszközzel így nagyon ritkán érhető el a tervezett városfejlesztési eredmény.

A komplex városfejlesztés területén néhány sikeres példa azért található rá külföldön, leginkább az EU legfejlettebb metropolisaiban vagy régiókban, ahol a dinamikusan fejlődő nemzetgazdaság részét képező helyi ingatlanpiac kirobbanó erejű konjunktúrájának idején, a nyolcvanas évek második felében, például Párizsban és régiójában az úgynevezett „ZAC privé” (a magánszféra által megvalósításra kerülő összehangolt városfejlesztési terület) eszközeivel sikerült ezzel a megközelítéssel fejlesztéseket megvalósítani. Az időközben bekövetkezett ingatlanpiaci dekonjunktúra az ilyen típusú projektek nagy részét csődbe juttatta, vagy csak a közsféra jelentős mértékű áldozatvállalásával vált megoldhatóvá helyzetük. Az ingatlanpiacon bekövetkezett dekonjunktúra miatt létrejött problémahalmazt látva a közsféra szereplői a korábbinál még jobban érzékelték ennek a finanszírozási konstrukciónak a kockázatait, ezért az utóbbi időben sokkal óvatosabban folyamodnak hozzá. A nyolcvanas évek második felében bekövetkezett hatalmas erejű nyugat-európai ingatlanpiaci fellendülés hullámának levonulásával világossá vált, hogy ez a projekt-végrehajtási eljárás csak a legkritikább esetben reprodukálható. Magyarországon a ’90-es évek várokozásaival ellentétben máig nem ismeretes olyan komplex városfejlesztési, illetve városrehabilitációs projekt, amely valóban létrehozta volna a egyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetételű városi szövet egy új vagy megújult darabját az itt tárgyalt vállalkozói finanszírozással és irányítással.

A finanszírozás terhét és pénzügyi kockázatát ebben a konstrukcióban a külső vállalkozó, a magánszféra viseli.

Ennek törvényszerűen az a szokásos következménye, hogy a közsféra befolyása korlátozottá válik a komplex városfejlesztési projekt végrehajtására, a kezdeti összhang – ha egyáltalán létezett – megbomlik a közsféra által végrehajtandó, és a magánszféra által megvalósításra kerülő fejlesztések között. Így általában előbb-utóbb olyan helyzet alakul ki, amely egyre nehezebben kezelhető az önkormányzat számára, a projekt megvalósítása leáll, a befejezetlen beruházások torzója pedig ott marad a településen, melynek önkormányzati politikusai legkésőbb az esedékes választások idején, politikai felelősségük körében fizethetik meg a – kiinduló döntésük által a folyamatba kódolt – kudarc

árát. Ennek a szokásos következménynek nemcsak az itt ismertetett eszköznek az eleve meglévő alkalmatlansága, vagy a valóban hozzáértő előkészítés hiánya lehet az oka, hanem az ingatlanpiaci konjunkturális körülmények megváltozása is, amit sokkal nehezebben tud elviselni egy olyan konstrukció, amelyben a közsféra irányító szerepe addig tart, amíg „odadobja a lovak közé a gyeplőt”, mint egy olyan, ahol folyamatosan biztosított számára a lehető legközvetlenebb beavatkozás lehetősége is.

*A közsféra és a magánszféra strukturált együttműködésével történő finanszírozás*

Egy városfejlesztési akcióterület fejlesztése során a városi szövet egy új vagy megújult darabjának előállítása érdekében a közsféra részéről felmerülő fejlesztési kiadásokat akkor lehet pénzügyi szempontból hatékonyan és eredményesen megosztani a közsféra és a magánszféra között, ha részben vagy egészben teljesülnek az alábbi előfeltételek:

- az akcióterület fejlesztése az előzőekben megvilágított komplex városfejlesztési akcióterv tartalma, felépítése és belső logikája szerint, a helyi adottságoknak és a jelen munkában bemutatott alapelveknek megfelelő koherens akcióterv alapján történik;
- az akció végrehajtásának operatív irányítását nem a „hivatal”, és nem is a közsférától teljes mértékben független vállalkozás, hanem az önkormányzat képviselőtestületétől és hivatalától elkülönített – legalább az önkormányzat többségi tulajdonában álló, nonprofit jellegű gazdasági társaság formájában működő – önálló városfejlesztő szervezet végzi;
- az operatív irányítást végző városfejlesztő társaság egy szerződés („Tervezési és megvalósítási megállapodás”) alapján hajtja végre az önkormányzat megbízásából a városfejlesztési akciót;
- az előbb említett szerződés egyrészt garantálja az önkormányzat számára, hogy végső soron ő tartja kézben magát az operatív irányítást is – és indokolt esetben bármikor közbeavatkozhat, közvetlenül átvéve az irányítást –

másrészt ennek fejében az általa jóváhagyott akcióterv keretei között a lehető legnagyobb önállóságot biztosítja városfejlesztő szervezete számára, aminek következtében az valóságos piaci szereplőként tudja végrehajtani a tervezett fejlesztést a pénzügyi egyensúly folyamatos megtartásával.

Ha az általános értelemben megfogalmazott fenti előfeltételek teljesülnek, a városfejlesztési akció megvalósítását lehetővé tevő források és az akcióterv megvalósítása érdekében felmerülő fejlesztési kiadások konkrét összetétele akcióterületről akcióterületre, akcióról akcióra változik, és a helyi adottságoknak és piaci viszonyoknak megfelelően alakul ki egy adott városrész létrehozása vagy megújítása során. Ugyanígy változik az is, hogy a városfejlesztési akció keretében előállítható – az építési telkek és építési lehetőségek értékesítéséből származó – közvetlen városfejlesztési bevételek és az említett bevételek realizálása érdekében felmerülő városfejlesztési kiadások egyenlege összességében negatív vagy pozitív előjelű, esetleg nulla.

A egyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetételű városrészek újonnan, vagy városrehabilitáció által történő létrehozására irányuló komplex városfejlesztés természetéből és lényegéből következik, hogy viszonylag ritkán adódik olyan eset, amikor egy több hektár – általában inkább több tíz hektár – kiterjedésű akcióterület fejlesztése, funkcióbővítése során sem rövidebb, sem hosszabb időtávon nem lehet olyan építési lehetőséget definiálni, amelyet az akcióterület fejlesztése során értékesíteni lehet. Ilyen kivételes eset például egy európai metropolisz szívében fordulhat elő, ahol a közterületeken, illetve a közcélú létesítményeket illetően a városrehabilitáció érdekében mindenképp be kell avatkoznia a közszférának, új építési lehetőségek előállítása céljából történő beavatkozásra azonban sem szükség, sem lehetőség nincsen a közterületek által határolt telektömbökben vagy a közterületeken.

Az akcióterületek fejlesztésére irányuló komplex városfejlesztési akciótervek tehát bizonyos speciális esetektől eltekintve általában definiálni tudnak olyan közvetlen fejlesztési bevételeket, amelyek az akcióterv megvalósításának esetenként évtizednyi nagyságú időtartama alatt az előállításra kerülő építési lehetőségek értékesítéséből realizálhatóak. Egy ilyen akció végrehajtása során az akciótervben előrevetített bevételek realizálása alapvetően két ok miatt maradhat el jelentős mértékben a tervezettől: ha rossz a terv, vagy ha közben olyan

negatív irányú változás történik a helyi piaci viszonyokban, amit a legjobb terv sem láthatott előre. A kedvezőtlen változást okozhatja az ingatlanpiac belső okokból kialakuló (például túltermelés valamelyik piaci szegmensben, nem fenntartható banki jelzáloghitelezési gyakorlat széles körű térnyerése) általános vagy helyi válsága, illetve egy szigorú restriktív, kereslet-csökkentő kormányzati gazdaságpolitikának az ingatlanpiacra gyakorolt hatása is. Az említett sajátos eseteket leszámítva tehát az akcióterületek fejlesztésével az önkormányzati városfejlesztő társaság általában közvetlen fejlesztési bevételeket tud előállítani a tervezett fejlesztési műveletek végrehajtásával. Az, hogy az említett bevételek összege 2000 euró, 200 000 euró, 2 millió euró vagy jóval több az akció végrehajtásának időtartama alatt, a helyi adottságoktól, az akció tartalmától és természetétől függ. Minden esetre 2000 euró is sokkal több, mint a nulla, a városi projektek esetében pedig általában ennél sokkal nagyobb összegű értékesítési bevételeket lehet produkálni. Ezek a bevételek tehermentesítik az akció finanszírozását és az önkormányzat költségvetését még akkor is, ha nem a végrehajtás első néhány évében realizálódnak teljes egészükben.

A városfejlesztési akció végrehajtásának időtartama alatt képződő közvetlen városfejlesztési bevételek a jogi eszközök bemutatásánál leírtaknak megfelelően, a komplex városfejlesztési akciótervben foglaltak szerint visszaforgatásra kerülnek a következő fejlesztési lépések finanszírozásába. Az akcióterületen az önkormányzat által végrehajtásra kerülő városfejlesztési akció egészének finanszírozása így a közszféra és a magánszféra részvételével, vagyis összességében vegyes finanszírozással történik meg az akció végrehajtásának időszakában.

A konstrukció arra épül, hogy önkormányzati forrásból történik mindazoknak a közszférára tartozó fejlesztési kiadásoknak finanszírozása, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az akcióterületen kialakításra kerülő új vagy megújult városrészben jobb legyen élni. Az önkormányzati fejlesztések megteremtik az előfeltételeket ahhoz, hogy az ingatlanfejlesztők és építési vállalkozások megvalósíthassák azokat a projektjeiket, amelyek közvetlen eredményeivel a város lakosságának és használóinak fizetőképes keresletben kifejeződő valós igényeit elégítik ki. A fizetőképes kereslet mértéke jelzi, hogy az önkormányzat valóban olyan fejlesztési folyamatot vitt-e végbe, amely valós igényeket elégít ki, és a város adófizető polgárai a saját pénzük ráfordításával is azt igazolják, hogy élhető városrészt sikerült a fejlesztéssel kialakítani, vagy nem.

A fejlesztés említett eredményének elérése érdekében a közszféra finanszírozásával két különböző, de egymással kölcsönhatásban lévő városfejlesztési művelet kerül végrehajtásra egymással összehangolva. Az egyik az akcióterület közterületeinek, infrastruktúráinak és szuperstruktúráinak a kiépítésére, illetve megújítására irányul, a másik a konkrét építési telkek, építési lehetőségek építési jogi és műszaki fizikai előállítására. Az első fejlesztési műveletcsoport célja az akcióterületté nyilvánított városrész presztízsének és vonzerejének átfogó növelése, beleértve azt is, hogy – városrehabilitáció esetén – a városrész már jelenlévő használóinak és lakosságának élhetőbb várost teremtsen. A második fejlesztési műveletcsoport célja az, hogy a fejlesztés urbanisztikai megalapozásában meghatározott komplex céloknak megfelelő vegyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetétel elérése érdekében oda tudja vonzani a tervekben előirányzott használói és lakossági csoportokat, amelyek a vállalkozások által előállított ingatlanpiaci termékeket megvásárolják, illetve használják.

A közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésével történő finanszírozás keretében az egyes finanszírozási eszközök összefüggő rendszerben történő alkalmazása általában a következő alapvető összefüggéseknek megfelelően történik a városfejlesztési akcióterületen a komplex városfejlesztési akcióterv megvalósítása során.

A közterületek, az infrastruktúrák és a szuperstruktúrák létrehozásával, illetve megújításával a közszféra fejlesztési tevékenysége tudatosan és módszereesen növeli az akcióterületen levő összes ingatlan értékét.<sup>21</sup> A meglévő és megmaradó, használt épületekét is, és azokét az építési telkekét, építési lehetőségeket is, amelyek a városfejlesztési akció keretében kerülnek előállításra. Az ingatlanok elsőként említett, megmaradó épületekben megtestesülő csoportja tekintetében bekövetkező ingatlantérték-növekedés nem eredményez olyan bevételt, amely a városfejlesztési akció „akciószámláján” megjelenhetne. Az önkormányzatnál a felértékelődő önkormányzati tulajdonú épületek bérbeadása során realizálható bérleti díj növekmény jelentős mértékű lehet, csakúgy, mint a városrész és a meglévő épületek felértékelődése által generált megnövekedő adóbevételek megjelenése. Az említett közvetett hozadékok azonban kívül esnek a fejlesztés megvalósításának akcióterülethez és akciótervhez kötődő zárt rendszerén (nem jelennek meg az „akciószámlán”), ezért nem tekinthetőek közvetlen fejlesztési bevételnek, kívül esnek az akcióterületen végrehajtásra kerülő városfejlesztés

előkészítésén és megvalósításán, emiatt itt nem foglalkozunk velük. Az ingatlanok másodikként említett – előállításra kerülő építési telkekben, építési lehetőségekben megtestesülő – csoportja szempontjából bekövetkező ingatlantérték-növekedés eredménye viszont közvetlenül megjelenik az „akciószámlán”, hiszen egy jól felépített és megvalósított városfejlesztési akció felértékelő hatásának a következtében az építési telkeket egyre magasabb áron lehet eladni.

A közszférának a közterületek, az infrastruktúrák és szuperstruktúrák fejlesztésére irányuló kiadásai tehát pénzügyi szempontból annak érdekében is történnek, hogy az előállításra és értékesítésre kerülő építési telkek, építési lehetőségek minél inkább piacképesek, és minél jobb áron értékesíthetőek legyenek. Amikor egy piaci szempontból életképes fejlesztés végrehajtására kerül sor –, és a fejlesztést támogatások nélkül, jelképes arányú önkormányzati költségvetési finanszírozással kell végrehajtani –, különösen nagy felelősséggel járó feladat, hogy az egész folyamat pénzügyi egyensúlyát a városfejlesztési kiadásoknak az adott időszakban realizálható közvetlen városfejlesztési bevételekkel történő ellensúlyozásával biztosítani lehessen.

Az építési telkek értékesítéséből származó összes bevétel nagyságrendje, és az összes fejlesztési kiadáshoz viszonyított aránya évenként és az akció végrehajtásának teljes időtartama alatt alapvetően attól függ, hogy a helyi adottságok szerint, konkrétan milyen

- az akcióterv operatív városfejlesztési koncepciójában megtervezett komplex fejlesztés természete és funkcionális összetétele a közszféra és a magánszféra építési programja alapján külön-külön és összességében, valamint
- a helyi ingatlanpiaci viszonyok és az építési telkeket megvásároló ingatlanfejlesztők által előállításra kerülő ingatlanpiaci termékek iránti fizetőképes kereslet alakulása.

Kedvezőbb piaci viszonyok, és a szükséges fejlesztési kiadásokhoz képest nagy volumenű, piacképes ingatlanpiaci termék előállítása esetén az összes bevétel akár jelentősen meg is haladhatja a fejlesztési kiadásokat, és a fejlesztési akció pozitív szaldóval zárulhat.

Ezzel szemben, ha a komplex fejlesztés nagyobb arányban tartalmaz a közszféra finanszírozásával megvalósítható elemeket, vagy azok költsége valamiért nagyon jelentős, előfordulhat, hogy tisztán pénzügyi szempontból a fejlesztési kiadások meghaladják a bevételeket, és ekkor a hiányzó részt az önkormányzati költségvetésből, vagy támogatásból, illetve hitelből kell pótolni.

Arra a kérdésre, hogy egy-egy komplex településfejlesztési akció megvalósítása várhatóan pénzügyi sikerrel jár-e, vagy hogy a megvalósítás egészét tekintve, illetve annak egyes szakaszában a közszféra költségvetési forrásai, illetve támogatásai is nélkülözhetetlenek-e a megvalósításhoz, a komplex településfejlesztési akció átfogó pénzügyi terve és pénzügyi forráskönyve alapján lehet válaszolni.

Ezek a pénzügyi tervek szolgálnak – előzetes formájukban – a gazdasági társasági formában működő városfejlesztő szervezet létrehozásának alapjául is.

Az akció végrehajtása a leírt általános alapelveknek és összefüggéseknek megfelelően, a fejlesztés pénzügyi dimenzióját is előrevetítő végleges akcióterv alapján történik, amit optimális esetben már a megalakult városfejlesztő társaság terjeszt a megvalósítás terveként jóváhagyásra az önkormányzat elé.

A megvalósítás alapjául szolgáló végleges akciótervet, benne a pénzügyi forráskönyvvvel, az önkormányzatnak a megvalósítás teljes időtartamára vonatkozóan jóvá kell hagynia az akció elindítása előtt. Ezt követően évről évre jóvá kell hagynia az akcióterv teljesítéséről szóló beszámolót, valamint az adott üzleti év aktualizált éves akciótervét is.

Emellett az önkormányzat a „Tervezési és megvalósítási megállapodásban” általa meghatározott gyakorisággal az év során is részletes jelentést kap a pénzügyi folyamat előrehaladásáról.

A finanszírozási eszközök használatának ebben a Magyarországon és az EU legfejlettebb tagállamaiban egyaránt bevált konstrukciójában a fejlesztés pénzügyi terheit ugyan az önkormányzat viseli, mint ahogy hasznát is ő élvezi, ennek folyamatát azonban maximálisan kézben tudja tartani és kockázatait is maximálisan mérsékelni tudja

- a bevételek realizálásához kötődő, piaci alapon működő, fent ismertetett finanszírozási mechanizmussal,

- a tervezés és a megvalósítás bemutatott operatív irányítási és ellenőrzési mechanizmusával, a tervezés és a megvalósítás folyamatában a magánszféra részéről strukturálisan integrált professzionális partnerek közreműködésével.

A magánszféra részéről a vegyes tulajdonú városfejlesztő társaságban részt vevő pénzintézetek azzal segítik az önkormányzatot a tervezett fejlesztési akció hatékony megvalósításában, hogy

- pénzügyi szakértelmükkel folyamatosan vigyáznak a társaság működésének és az akció megvalósításának pénzügyi hatékonyságára,
- a fejlesztések előkészítése és megvalósítása során következetesen képviselik a piaci szempontokat,
- szükség esetén segítik az önkormányzatot egyéb források megszerzésében, például hitelek nyújtásával,
- kedvezményes, illetve piaci kamatozású hitelekkel segítik az önkormányzattól építési telkeket vásárló építési vállalkozókat projektjeik megvalósításában, vevőiket pedig megfelelő mértékű fizetőképességük biztosításában.

A közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésével történő finanszírozás keretében az egyes finanszírozási eszközök összefüggő rendszerben történő alkalmazása során általában azok a tételek szerepelnek a közszféra fejlesztési kiadásai és a finanszírozásukat biztosító források között, amelyek a komplex városfejlesztési akcióterv ismertetésében a pénzügyi koncepciónál szerepeltek. Azt, hogy a gyakorlatban milyen összefüggések szerint épülhet fel egy adott akcióterület fejlesztésére vonatkozó életképes fejlesztési terv konkrét pénzügyi koncepciója, a következő fejezet világítja meg.

Ezen a helyen azt kell még egyszer kiemelni, hogy a finanszírozási eszközök itt bemutatott konstrukcióban történő használatának előnyeit egy város – illetve város és térsége – szempontjából annál jobban lehet kihasználni, minél több ilyen városfejlesztési akciót hajt végre tíz–tizenöt éves távlatban az

adott önkormányzat. Ekkor van ugyanis esélye, hogy az olyan akciók mellett, amelyeknél a közvetlen fejlesztési bevételek összege – akár a támogatásokkal megnövelve is – kisebb a végrehajtás időtartama alatt, mint az összes fejlesztési kiadás nagysága, olyanok is adódnak, ahol éppen fordított a helyzet, és a városfejlesztési akció közvetlen pénzügyi eredményt hoz. Erre akkor van lehetőség, ha az egész városra kiterjedő tíz–tizenöt éves operatív városfejlesztés folyamatát előrevetítő integrált stratégiai tervezés során kidolgozzák az egyes potenciális városfejlesztési akcióterületekre vonatkozó előzetes komplex városfejlesztési akcióterveket, amelyek alapján az önkormányzat meg tudja fogalmazni az említett időtávra vonatkozó integrált városfejlesztési stratégiáját.

A BEVÁLT ESZKÖZTÁR LÉTREJÖTTE

A Ferencvárosban, a Zalaegerszegen és a Mosonmagyaróváron létrehozott városfejlesztő társaságok, amelyek jóval az EU-csatlakozás előtt alakultak meg, az ismertetett előkészítési, szervezeti, jogi és finanszírozási eszközök összefüggő rendszerben történt alkalmazásával az EU támogatásai nélkül érték el a bemutatott eredményeket.

Amit megvalósítottak, az a városi szövet és a helyi társadalom városonként eltérő adottságainak és az önkormányzati városfejlesztési elképzeléseknek megfelelően különböző volt. Amilyen módszertannal és eszköztárral megvalósították, az lényegét tekintve azonos volt a városok eltérő nagysága és eltérő adottságai ellenére: az előzőekben részletezett európai városfejlesztési eszközök összehangolt használatára épült, a bemutatásra került logikával.

Ferencváros, Zalaegerszeg és Mosonmagyaróvár tehát a metropolis városi szövetétől a kisvároséig, követhető példát adott a magyar városok önkormányzatainak; nem abban, hogy konkrétan mit tegyenek operatív városfejlesztő tevékenységük keretében, hanem abban a tekintetben, hogy hogyan tegyék azt.

Szécsény esete megmutatta, hogy működő támogatási rendszer esetén ez a módszertan és ez az eszköztár az egészen kicsi, hátrányos helyzetű térségben

lévő, építészeti örökségben gazdag kisváros építészeti örökségének integrált védelmére is alkalmas, nem csak a metropoliséra, a megyei jogú városéra és a közepes méretű városéra.

A városfejlesztési akcióterület kijelölése és a kijelölt városrész területén megvalósításra kerülő fejlesztés térben, időben, műszaki és pénzügyi dimenzióban zárt rendszerként történő értelmezése, megfelelő ütemezése a tervezés és a megvalósítás szempontjából alapvető jelentőségű. A megvalósítás a városfejlesztési akció végrehajtásával történik. Ennek előrevetítése és vezérfonala a komplex városfejlesztési akcióterv – a jelenlegi támogatási rendszer szerinti elnevezéssel: „akcióterületi terv (ATT)”. Az akcióterv végrehajtásának

- szervezeti eszköze az önkormányzat többségi vagy 100%-os tulajdonával, gazdasági társaságként működő, az önkormányzat testületétől és hivatalától szervezetileg elkülönített, de ellenőrzésük alatt tevékenykedő professzionális városfejlesztő társaság,
- jogi eszköze a folyamat kézben tartását az önkormányzat számára biztosító megvalósítási megállapodás az önkormányzat és társasága között, valamint az irányítást, ellenőrzést, finanszírozást az önkormányzat számára, a megvalósításhoz szükséges mozgásteret és önállóságot a projektmenedzsment szerepét betöltő társaság számára biztosító jogi konstrukció, amit az említett szerződés magában foglal,
- finanszírozási eszköze a megvalósítás terheinek, a városfejlesztési akció végrehajtásának alapjául szolgáló városfejlesztési akciótervben előrevetített konstrukciónak megfelelően strukturált megosztása a közszféra és a magánszféra között.

Az előző fejezetekben bemutatott, az EU-csatlakozás előtt bevezetett módszerek, eszközök és összehangolt használatuk reprodukálható Magyarországon. Ezt bizonyítja a szakmai közreműködéssel történt kialakulásuk folyamata a Középső-Ferencváros rehabilitációját sikeresen megvalósító SEM IX. Városfejlesztő Rt. megalakulását követő tíz éven belül, valamint az a folyamat, amelynek keretében az Európai Unió magyarországi településfejlesztési és vá-



rosrehabilitációs intézményrendszere a felsoroltak közül egyre több eszköz tudatos alkalmazására építi az EU segítségével végrehajtásra kerülő projektek előkészítését és megvalósítását.

A követhető példák (például Ferencváros, Zalaegerszeg, Mosonmagyaróvár és Szécsény megvalósult városfejlesztési projektjei) és az európai városfejlesztési eszközök, valamint használati módjuk reprodukálható formában történő megléte azt jelenti, hogy kialakult a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésén alapuló városfejlesztés bevált eszköztára, ami beépült a 2003 és 2010 között kialakított magyarországi európai uniós városfejlesztési támogatási rendszer eszköztárába.

Ezzel az építészeti örökség integrált védelme és az operatív városfejlesztés is jelentős mérföldkőhöz érkezett a hazai szakmai gyakorlatban.

JEGYZETEK

1 Neumann János, Szentesi István közlése

2 Pierre Merlin et Francoise Choay (szerk.): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Párizs, 2010, Presses Universitaires de France, 300. o. F. C.

3 Pierre Merlin et Francoise Choay (szerk.): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Párizs, 2010, Presses Universitaires de France, 193 o. F. C.

4 Pierre Merlin et Francoise Choay (szerk.): *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Párizs, 2010, Presses Universitaires de France, 804 o. P. M és Y. P.

5 Az európai uniós támogatási rendszer utolsó generációjának kialakítása során az irányító hatóság beavatkozása következtében a pályázati rendszerben a komplex városfejlesztési (településfejlesztési) akcióterv megfogalmazást a pályázatokhoz kapcsolódó dokumentációkban a kevésbé szabatos „akcióterületi terv” elnevezésre cserélték, miközben változatlanul hagyták a rá vonatkozó, Aczél Gábor és jómagam által írt, szakpolitikai útmutatást, amit kialakulásával együtt bemutatok mellékelt portfóliómban. A pályázati anyagokban említett „akcióterületi terv” tehát a gyakorlatban bevált és jelen Értekezésemben is használt komplex városfejlesztési akciótervvel azonos az általunk megírt szakpolitikai útmutatás tartalmának és szellemének megfelelően.

6 Bajnai László: *Városfejlesztés*. Budapest, 2007, Scholar Kiadó, 7. o.

7 Aczél Gábor–Bajnai László: *Az akcióterületi terv módszertana és a városfejlesztő társaság*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, 2009, Scholar Kiadó

8 Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, Területfejlesztési és Építésügyi Szakállamtitkárság (szerkesztő): *Városfejlesztési kézikönyv*. Budapest, 2009, NFGM TÉSZÁT, 7; 8. o.

9 Werner Heinz (szerk.): *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Allemagne, USA, Espagne, Grande Bretagne, Suede, Pays-Bas, France, Párizs, 1994, L'Harmattan, 16. o.

10 Werner Heinz (szerk.) id. mű, 13. o.

11 Jean-Michel Roux (szerk.): *Public-privé. Quel aménagement pour demain*. Utószó, Párizs, 1996, Villes et Territoires, 109. o.: Jean-Paul Lacaze: Permanence et logique du partenariat.

12 A komplex városfejlesztési akcióterv felépítését és megvalósításának eszközeit, a kidolgozásában és végrehajtásában az előző évtized folyamán szerzett tapasztalataink alapján, szá-

mos előadás megtartása után, először 2003-ban írtuk le és publikáltuk Aczél Gáborral *A közszféra és a magánszféra projekt szintű együttműködése* című tanulmányunkban, amelyet a VÁTI Kht. megbízásából dolgoztunk ki a Városfejlesztés Zrt. – akkori nevén SCET Magyarország Városfejlesztő Rt. – szervezeti keretei között. Az említett tanulmány a VÁTI Kht. honlapján elektronikus formában került publikálásra. Az akkori lehetőségek egy áttekintő jellegű ismertetésre adtak csak módot, a részletek bemutatása és az összefüggések rendszerének kifejtése nélkül. Jelen szöveg a téma hiánypótló módszertani útmutatójaként használható ismertetés a részletek és az összefüggések mélyebb és szélesebb körű bemutatása, amely a 2003-as elektronikus publikációval megkezdett munkát folytatja annak érdekében, hogy a szakembereket felvértezze az életképes városfejlesztési projektek előkészítéséhez szükséges alapvető ismeretekkel. A városfejlesztési akcióterületeken végrehajtásra kerülő városfejlesztési akciók előkészítését és megvalósítását szolgáló eszközök elemeit és összefüggéseit összefüggő rendszerben fejt ki. Ennek során bemutatja és elemzi az egyes elemeket, majd összefüggéseik feltárásával, működő rendszerként mutatja be szintézisüket. A 2003-as anyagban alkalmazott, és az „Integrált helyi fejlesztési akciók ösztönzése” elnevezésű 2002–2003. évi Phare-programban tőlünk átvett, „komplex településfejlesztési akcióterv” fogalmának használatáról azért tértem át a „komplex városfejlesztési akcióterv” kifejezésre, annak minden terminológiai következményét érvényesítve, mert az EU és általában a fejlett európai országok intézményrendszere következetesen a „városfejlesztés” fogalmát használja, amikor városi rangú települések fejlesztésének előkészítéséről és megvalósításáról van szó, és ez teljesen megegyezik az Európában az utolsó másfél évszázadban használatossá vált urbanisztikai szaknyelv mértékadó fogalomhasználatával is. A jelen Értekezés gondolatai és a minisztériumi „kézikönyvek” kiegészítik egymást. A jelen Értekezés arról szól, hogyan építsünk fel és valósítsunk meg a közszféra szempontjából a legkedvezőbb pénzügyi feltételekkel, egy lehetőség szerint piaci alapon végrehajtható, életképes városfejlesztési akciót a közszféra és a magánszféra strukturált együttműködésével. A minisztériumi kézikönyv – melynek „szakpolitikai útmutatásai” ide vonatkozó szövegét javarészen magam írtam – , valamint a pályázati útmutatók ezek mellett azzal foglalkoznak, mi kell ahhoz az EU Strukturális Alapok magyarországi városfejlesztési és városrehabilitációs célú felhasználására kialakított eljárások kontextusában, a fenntartható fejlődést szolgáló integrált városfejlesztési stratégiába illeszkedve, hogy a komplex városfejlesztési akciótervben előrevetített városfejlesztési akció megvalósításához meg lehessen szerezni egy fontos eszközt, az EU vissza nem térítendő támogatását és a hozzákapcsolódó kormányzati támogatást.

A minisztériumi Városrehabilitációs kézikönyv az őket megelőző másfél évtized szakmai gyakorlata során kialakult, a városfejlesztés, sőt általánosan, a településfejlesztés („helyi fejlesztés”), szakterületén széles körben elterjedt „komplex városfejlesztési akcióterv” fogalma helyett az „akcióterületi terv” elnevezést használják a városfejlesztési akcióterületen megvalósításra kerülő városfejlesztési akció tervére: szakmai tartalma tekintetében ez a kettő ugyanazt jelenti az operatív városfejlesztés szempontjából.

- Jean-Michel Roux (szerk.): id. mű, 51. o.
- Aczél Gábor–Bajnai László: *A közszféra és a magánszféra projekt szintű együttműködése*. Budapest, 2003. február, készült a VÁTI Kht. számára, megjelent 2003-ban a VÁTI Kht. Honlapján; 3. fejezet: „Íránymutatások a magánszféra és a közszféra projekt szintű településfejlesztési együttműködéséhez a közszféra számára” című fejezetben, a „IV. Pénzügyi koncepció” című szövegrészben.
- Az akcióterv egyes alkotóelemeinek kidolgozására vonatkozóan az előzőekben leírtakat mindig a konkrét városfejlesztési, illetve településfejlesztési akcióterület adottságainak és az akcióterületre vonatkozó önkormányzati fejlesztési elképzelés tartalmának és természetének megfelelően célszerű alkalmazni. Kisebb városokban és községekben, illetve kisebb méretű és egyszerűbb akciók esetén például egyszerűsítést jelenthet, hogy értelemszerűen csak az adott feladat szempontjából releváns munkarészeket kell kidolgozni a meglévő állapot vizsgálata, az operatív városfejlesztési (falvak esetében településfejlesztési) koncepció és a pénzügyi koncepció elkészítése során. Nem változik azonban az említett változatokban sem az akcióterületen végrehajtásra kerülő városfejlesztési vagy településfejlesztési akció tervének belső logikája, amely akkor segíti a városfejlesztési vagy településfejlesztési akció pénzügyi szempontból hatékony, valós multiplikátor hatásokat és szinergiákat eredményező megvalósítását, ha megfelel az előzőekben leírtaknak. Speciális feladatot jelent a megmaradó épületekkel teljesen beépített nagyvárosi városközpontok közterületi rendszerének fejlesztése és rehabilitációja, valamint a fejlődésben szinte reménytelenül lemaradt kisvárosok vagy községek településközpontjának rehabilitációja. Esetükben a közszféra fejlesztési tevékenységének közvetlen eredményeként előállítható, fejlesztési bevételt előidéző, értékesíthető elem általában nem értelmezhető, azonban a megfelelő egyszerűsítésekkel a leírtak szerint kidolgozott terv számukra is az akcióterületen történő önkormányzati településfejlesztési tevékenység jobb koordinációját teszi lehetővé.
- A fejezetben következő 3 alfejezet (Városrészek elemzése; Az integrált stratégia megvalósításával kapcsolatos szervezeti elvárások; Ingatlangazdálkodási koncepció elkészítése) a *Városfejlesztési kézikönyv* szövegét tartalmazza.

- 17 A szakmai terminológiában szokásossá vált a tervfajta elnevezése előtt a komplex jelző használata is. Ez egyrészt arra utal, hogy az akcióterület fejlesztésével a városi szövet egy olyan új vagy megújult darabja jön létre, amelynek az urbanisztika korszerű felfogása szerint nem egy monofunkcionális – ennek a legismertebb és mára legáltalánosabban elutasított megjelenési formájává a mai lakóparkok elődje, a lakótelep vált – települési területnek, hanem lehetőleg egy vegyes funkcionális és társadalmi-gazdasági összetételű városrésznek kell lennie, tehát a helyi közösségnek az akcióterület fejlesztésével elérendő céljai összetettek, komplexek. Másrészt arra is utal a jelző, hogy maga a terv – amely előrevetíti az akcióterület fejlesztését, és forgatókönyvként szolgál annak összehangolt megvalósításához – sem egynemű. Nem egyszerűen városrendezési és építészeti-műszaki elképzelések, illetve különböző mélységben kidolgozott tervek összefüggő rendszerét jelenti, hanem ezt is! Nem is az említett tervcsomag tervezői költségvetésekkel felszerelt halmazát vagy éppen az említett műszaki elképzelések bemutatása nélkül összeállított pénzügyi terveket, hanem operatív városrendezési, műszaki és pénzügyi koncepciók olyan összefüggő rendszerét, amelyben a közsféra építési programjának magvalósításához szükséges források egy részét – az adott körülmények között reálisan elképzelhető lehető legnagyobb részét – a terv megvalósítása során előállítható közvetlen fejlesztési bevételekből lehet biztosítani. Az akcióterület fejlesztésének alapjául szolgáló terv is komplex. A jelző tehát többszörösen is az akcióterületen megvalósításra kerülő fejlesztés vezérfonalául szolgáló terv lényegi vonásait juttatja kifejezésre a kialakult elnevezésen belül.
- 18 A Zalaegerszegi Önkormányzat és a Mosonmagyaróvári Önkormányzat is jelentős városfejlesztési akciókat valósított meg az EU-csatlakozás előtt olyan területeken, ahol először meg kellett szerezniük az ingatlanok tulajdonjogát.
- 19 Ez történt a SEM IX. Városfejlesztő Rt. által végrehajtott ferencvárosi városfejlesztési akció megvalósítása során, amikor a társaság megépítette a Liliom utcai óvodát.
- 20 Françoise Choay: *La règle et le modèle; Sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Párizs, 1996, Seuil.
- 21 Ez egybként minden a helyszínen levő ingatlan tulajdonosának érdekével egybevág, és ez alapozza meg, hogy a helyi közösség tagjai, akiknek az esetek túlnyomó részében legnagyobb értékű vagyonuk a helyszínen levő ingatlanuk, pártállásra való tekintet nélkül, országos politikai táborok határain átnyúló egyetértésben tudják támogatni egy városfejlesztési, illetve településfejlesztési akcióterület fejlesztését.